



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Pierre-Alain Jaquet

**Déterminants du rapport entre les
pouvoirs législatif et exécutif en Suisse:
les conséquences des réformes de
l'Assemblée fédérale**

Working paper de l'IDHEAP 6/2017
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Déterminants du rapport entre les pouvoirs législatif et exécutif en Suisse : les conséquences des réformes de l'Assemblée fédérale

Pierre-Alain Jaquet

Working Paper 6/2017

Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Mémoire de Master en Politique et Management Publics

Session de printemps 2017

Directeur : Professeur Andreas Ladner

Expert : Dr Andrea Pilotti

Table des matières

Tables des illustrations	II
Liste des abréviations	III
Remerciements	IV
Résumé	V
1 Introduction	1
2 Autorités fédérales suisses	3
2.1 Parlement	3
2.2 Gouvernement.....	4
3 Forces et faiblesses du Parlement suisse face au Gouvernement.....	5
3.1 Démocratie directe.....	5
3.2 Fédéralisme.....	7
3.3 Démocratie consociative.....	8
3.4 Institutions formelles et informelles	9
3.4.1 Néocorporatisme.....	10
3.4.2 Concordance	12
3.5 Principe de milice	15
4 Rapports formels entre pouvoirs exécutif et législatif	17
5 Évolution du rapport entre pouvoirs exécutif et législatif	19
5.1 Renforcement et professionnalisation du Parlement	21
5.2 Analyse empirique de la professionnalisation	23
5.2.1 Charge de travail des parlementaires	24
5.2.2 Rémunération des parlementaires	27
5.2.3 Professions exercées par les parlementaires.....	28
5.2.4 Comparaison internationale.....	29
5.3 Résumé des rapports formels et de leur évolution	31
6 Tendances actuelles	34
6.1 Activité législative du Parlement et outils parlementaires	34
6.2 Impulsion législative respective du Parlement et du Gouvernement	38
6.3 Importance croissante de l'administration parlementaire	43
6.4 Assistants parlementaires et secrétariats de groupes parlementaires comme « administration politique »	46
7 Conclusions principales	48
7.1 Limites de l'étude	49
8 Conclusion.....	50
9 Bibliographie.....	52
10 Annexes	61

Tables des illustrations

Figure 1 : Composition politique du Conseil fédéral.....	13
Figure 2 : Jours de délibération de l'Assemblée fédérale et nombre de pages du BO.....	24
Figure 3 : Nombre de pages du Bulletin Officiel publié par jour de délibération.....	25
Figure 4 : Durée totale des séances de l'Assemblée fédérale en heures, par législature	26
Figure 5 : Nombre d'heures de séances par jour de session parlementaire, par législature	26
Figure 6 : Degré de professionnalisation des parlements des pays de l'OCDE	30
Figure 7 : Objets parlementaires traités par le Conseil national par type (1976-2016).....	35
Figure 8 : Objets parlementaires traités par le Conseil des États par type (1976-2016).....	36
Figure 9 : Motions et initiatives parlementaires traitées par l'Assemblée fédérale (1976-2016)	36
Figure 10 : Actes législatifs selon l'initiateur	40
Figure 11 : Actes législatifs selon l'initiateur en %, par législature	41
Figure 12 : Lois fédérales initiées par le Parlement et le Gouvernement, par législature	42
Figure 13 : Évolution des charges et des effectifs des Services du Parlement	44
Tableau 1 : Évolution de l'administration fédérale (effectifs et variation en %).....	20
Tableau 2 : Comment se définissent les parlementaires ?	29
Tableau 3 : Résumé des rapports entre pouvoirs législatif et exécutif.....	31
Tableau 4 : Evolution de l'indice du rapport entre législatif et exécutif en Suisse.....	32
Tableau 5 : Nombre de conférences de conciliation par législature entre 1991 et 2016.....	38
Tableau 6 : Impulsion des processus décisionnels, périodes 1971-76 et 1995-99, en %.....	39
Annexe 1 : Récapitulation des indemnités versées aux membres de l'Assemblée fédérale	61
Annexe 2 : Evolution des indemnités totales versées aux parlementaires	62
Annexe 3 : Contributions versées aux groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale	63
Annexe 4 : Objets parlementaires traités par l'Assemblée fédérale par type	64
Annexe 5 : Lois fédérales selon l'initiateur (42 ^e -49 ^e législature)	64
Annexe 6 : Actes législatifs de la 45 ^e à la 49 ^e législature	65
Annexe 7 : Lois fédérales selon l'initiateur en %, par législature (42 ^e -49 ^e législature)	65
Annexe 8 : Nombre d'évaluations effectuées par le CPA	66

Liste des abréviations

BO	Bulletin Officiel
BO CE	Bulletin officiel du Conseil des États
BO CN	Bulletin officiel du Conseil national
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CE	Conseil des États
ChF	Chancellerie fédérale
CN	Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DHS	Dictionnaire historique de la Suisse
FF	Feuille fédérale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PBD	Parti bourgeois-démocratique
PDC	Parti démocrate-chrétien
UDC	Union démocratique du centre
USP	Union suisse des paysans

Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements chaleureux à toutes les personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de ce mémoire.

Je souhaite remercier mon directeur de mémoire, Professeur Andreas Ladner, pour son accompagnement durant ce travail, ses précieux conseils, ainsi que pour ses cours qui m'ont inspiré ce thème. Mes remerciements vont aussi à Dr Andrea Pilotti, dont le travail sur la professionnalisation de l'Assemblée fédérale a été un solide appui pour la réalisation de ce mémoire. Je les remercie tous deux pour la lecture qu'ils feront de ce travail.

Enfin, ma gratitude va à mes proches pour leur soutien, ainsi qu'à mes relectrices, Léonore, Gisèle et Lisa, pour leurs commentaires attentifs et constructifs.

Résumé

La question des rapports entre pouvoirs législatif et exécutif est essentielle pour la démocratie. Les parlements représentant directement la population, leur position dans un système détermine dans quelle mesure les actes législatifs édictés sont fidèles aux valeurs de la population. En Suisse, la faiblesse de l'Assemblée fédérale est fréquemment évoquée dans la littérature scientifique. La Constitution accorde certes au Parlement la place prépondérante d'«autorité suprême de la Confédération», mais à l'épreuve des faits, force est de constater qu'il a longtemps peiné à remplir ses tâches.

Ce travail identifie dans un premier temps les éléments structurels de la politique suisse pouvant expliquer cet état de fait : on remarque que la démocratie directe, le fédéralisme, la démocratie consociative, les institutions formelles et informelles ainsi que le principe de milice sont autant d'éléments qui affaiblissent l'Assemblée fédérale face au Conseil fédéral. Ce dernier est quant à lui fortement professionnalisé et assisté par une administration forte et experte, ce qui accroît sa légitimité et son importance.

Fort aux débuts de l'État fédéral en 1848, l'Assemblée fédérale a perdu de son poids au cours du 20^e siècle, au fur et à mesure de la croissance de l'administration fédérale. En parallèle, différents projets ont tenté d'adapter le Parlement aux évolutions et défis successifs. Par la suite, le projet «Réforme du Parlement» des années 1990 et la nouvelle Loi sur le Parlement du début des années 2000 transforment considérablement l'institution. Le mythe du Parlement de milice est alors, dans les faits, enterré au profit d'un Parlement semi-professionnel.

L'analyse montre ensuite, à l'aide de données quantitatives concernant le travail parlementaire, quels effets les réformes ont concrètement eus. Le constat est que l'Assemblée fédérale semble reprendre petit à petit le rôle que lui donne la Constitution fédérale. Depuis une vingtaine d'années en effet, l'influence de l'Assemblée fédérale sur les actes législatifs semble augmenter. Elle assure en outre mieux son rôle de contrôle de l'administration et dispose d'une administration parlementaire de plus en plus professionnelle.

En conclusion, certaines pistes sont envisagées afin de concilier avantages du système de milice et efficacité d'une Assemblée fédérale professionnelle : des parlementaires suffisamment et égalitairement rémunérés, des assistants parlementaires plus forts et au statut renforcé et des Services du Parlement consolidés.

Mots-clefs : Assemblée fédérale ; professionnalisation ; rapport législatif exécutif ; activité législative

1 Introduction

Les rapports entre les institutions et la place que leur accorde la Constitution sont des éléments d'une importance particulière au sein d'un système politique. Les compétences formelles d'un parlement face à l'organe exécutif, leur marge de manœuvre ainsi que leur participation respective à la législation et aux politiques publiques définissent la légitimité de l'action publique, le soutien et la stabilité d'un système, et ainsi la stabilité générale d'un pays.

En Suisse, les grandes lignes des rapports entre le pouvoir législatif, l'Assemblée fédérale, et le pouvoir exécutif, le Conseil fédéral, sont fixées dans la Constitution fédérale (Cst, [RS 101](#)). Ces rapports formels présentés dans des textes de loi sont cependant contraints de changer avec le temps. L'évolution de la technologie, de la complexité du monde et des exigences de la population sont autant d'exemples qui redessinent les contours de la collaboration et des limites entre les pouvoirs étatiques. Ainsi, les normes et volontés constitutionnelles des origines trouvent de nouvelles interprétations et applications pratiques au fil du temps. Les institutions doivent alors s'adapter et trouver de nouvelles manières de fonctionner.

C'est le cas en Suisse où le rapport entre exécutif et législatif a considérablement changé depuis la création de l'État fédéral. Ces réflexions m'ont amené à aborder la question de l'influence du Parlement suisse, des déterminants de ses rapports avec le gouvernement, ainsi que des tendances actuelles et des pistes pour l'avenir du Parlement. Pour cela, je me concentrerai dans ce travail sur le système suisse et plus particulièrement sur le niveau fédéral. J'ai choisi d'analyser principalement l'institution du Parlement, ses différentes réformes et l'évolution de son rôle dans le processus législatif face au Conseil fédéral. Pour étudier cela, la question générale de recherche qui sous-tend ce travail est donc la suivante :

« Quel rapport de force existe-t-il entre les pouvoirs législatif et exécutif au niveau fédéral en Suisse ? Quelles en sont les causes, quels en sont l'évolution et l'état actuel, et quelles conséquences a-t-il ? »

Cette question peut se diviser en différentes sous-questions de travail qui serviront à guider la réflexion :

- Quels sont les déterminants structurels du système politique qui influencent le rapport de force entre pouvoirs exécutif et législatif ?
- Un pouvoir prend-il plus de place que le prescrit la Constitution ?
- Jusqu'à quel point le Parlement participe-t-il aux décisions ?
- Le Gouvernement et l'administration prennent-ils un poids plus important par rapport au Parlement dans le processus de décision ?
- Observe-t-on un renforcement ou un affaiblissement du Parlement suisse ?
- Le cas échéant, quelle serait la nature de ce renforcement ou affaiblissement, et quelles en sont les causes ?

- Un changement du rapport entre pouvoir exécutif et législatif a-t-il eu lieu depuis les réformes du Parlement ?
- Finalement, quel est l'état actuel des rapports de force entre ces deux pouvoirs ?

Pour cela, je vais tout d'abord présenter les caractéristiques générales du Parlement et du Gouvernement suisses et replacer leur fonctionnement dans un contexte plus large (chapitre 2). Je vais analyser les différents éléments structurels et institutionnels du système politique suisse qui ont une influence sur la politique suisse et ses institutions, mais également sur la manière de concevoir les pouvoirs législatif et exécutif (chapitre 3). Cela me permettra de déterminer les forces et faiblesses respectives des deux institutions, ainsi que le rapport qui les unit (chapitre 4). Je lierai ensuite ces questionnements à l'évolution de ces institutions et au processus de professionnalisation (implicite ou explicite) du Parlement fédéral, et expliquerai en quoi cela remet en cause le rapport entre les deux pouvoirs (chapitre 5). Pour ce faire, je m'appuierai notamment sur l'évolution de l'impulsion législative, de l'activité parlementaire et administrative et celle des différents types d'administration (chapitre 6). Enfin, je conclurai par des propositions de pistes pour l'avenir du Parlement, basées sur les analyses effectuées dans ce travail, ainsi que sur les tendances actuelles (chapitre 7).

2 Autorités fédérales suisses

Dans cette première partie, je présente brièvement le Parlement et le Gouvernement suisse, ainsi que les caractéristiques principales de ces deux institutions.

2.1 Parlement

Le Parlement fédéral suisse est nommé Assemblée fédérale. Il se compose de deux chambres aux pouvoirs strictement équivalents, et se classe donc parmi les parlements bicaméraux symétriques à l'instar des Etats-Unis (Lijphart, 2012). Le Conseil national représente la population suisse et le Conseil des États représente les cantons. Les 200 conseillers nationaux sont élus dans leurs cantons respectifs et la répartition est faite selon la population résidante, mais chaque canton a droit à un représentant au minimum (par exemple 1 pour Glaris, 18 pour Vaud et 35 pour Zürich). Les conseillers aux États sont au nombre de deux par canton (un par demi-canton), quelle que soit la taille de ce dernier. Le mode d'élection des deux chambres est non congruent (mode d'élection et corps électoral en principe différents).

Le Parlement est assisté dans ses tâches par les Services du Parlement. Ils sont indépendants de l'administration fédérale¹ et de l'exécutif et sont soumis à l'autorité de la Délégation administrative (art. 38 LParl), composée de trois membres du bureau de chaque conseil.

L'Assemblée fédérale remplit quatre fonctions distinctes (Pilotti, 2017, p. 86-90) : la fonction élective (art. 168 Cst), car elle élit les juges fédéraux, le chancelier de la Confédération, le Conseil fédéral, ainsi que le général en temps de guerre ; la fonction de recrutement, la plupart des Conseillers fédéraux étant recrutés au sein des deux chambres parlementaires ; la fonction législative (art. 160 et 171 Cst), qui est la fonction principale de tout Parlement et consiste notamment en la rédaction de normes, la transmission de mandats au Conseil fédéral et l'approbation de projets du Conseil fédéral ; la fonction de contrôle (art. 169 al. 1 Cst), qui consiste en la haute surveillance des autres organes de la Confédération, par les commissions de surveillance, ou encore exceptionnellement par des commissions d'enquête parlementaires ad hoc. On peut également mentionner l'adoption des budgets et des comptes, ainsi qu'une fonction de pilotage politique.

¹ J'utilise le terme « administration » ou « administration fédérale » pour désigner les services administratifs qui dépendent du Conseil fédéral, soit de l'exécutif. Pour les services administratifs qui dépendent du Parlement, j'utilise indifféremment sa dénomination officielle, soit « Services du Parlement » et le terme plus général « administration parlementaire ». Enfin, pour indiquer le personnel administratif dépendant des parlementaires eux-mêmes et des partis, comme les assistants parlementaires et les secrétariats de groupes parlementaires, j'utilise le terme d'« administration politique ».

2.2 Gouvernement

Le Gouvernement fédéral suisse se nomme le Conseil fédéral. Il est composé de sept membres élus par l'Assemblée fédérale tous les quatre ans à la suite de chaque renouvellement intégral du Conseil national (art. 175 al. 2 Cst). Les différents partis représentés au Parlement élisent un gouvernement consensuel selon le principe de concordance (voir chapitre 3.4.2), c'est-à-dire que les grandes forces politiques au niveau fédéral y sont représentées. Chaque conseiller fédéral est à la tête de l'un des départements de l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral fonctionne de manière collégiale (sur le principe de collégialité, voir Ueberwasser, 2005) et chaque conseiller fédéral doit défendre publiquement les positions prises par la majorité du collège.

Le Conseil fédéral a été, depuis sa création en 1848, une institution dont les membres accomplissaient leur mandat à titre professionnel. Avec les années, on a assisté à un renforcement très important de l'administration fédérale, en même temps qu'à une centralisation progressive de certaines compétences des cantons vers le pouvoir central (à ce sujet, voir chapitre 5).

3 Forces et faiblesses du Parlement suisse face au Gouvernement

Après une rapide présentation des deux institutions, j'analyse maintenant les forces et faiblesses du Parlement suisse face à l'exécutif. Je reprends pour cela les quatre caractéristiques principales du système suisse (chapitres 3.1, 3.2, 3.3 et 3.5) et j'y ajoute les institutions formelles et informelles (chapitre 3.4). Selon Wiesli (2003), « *Four features characterize swiss politics: direct democracy, federalism, consociationalism, and the militia ideal* ». Je vais analyser pour chaque principe s'il renforce ou affaiblit les pouvoirs du Parlement face au Gouvernement. Cette analyse se base essentiellement sur les forces et faiblesses formelles prescrites dans la législation.

3.1 Démocratie directe

L'art. 148 de la Constitution fédérale dispose que l'Assemblée fédérale est soumise aux décisions du peuple et des cantons : « L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons ». Cette règle constitutionnelle relativise le poids et le pouvoir de l'Assemblée fédérale par rapport aux parlements d'autres pays, car en soumettant la Confédération aux droits du peuple et des cantons, elle prescrit que la population peut influencer directement la politique fédérale grâce aux différents instruments de démocratie directe, par des votations populaires (initiatives, référendums obligatoires ou facultatifs). Cela est d'ailleurs également le cas pour la politique cantonale et communale. Ces décisions ont formellement un effet coercitif sur les autorités qui doivent les appliquer.

Cela signifie ainsi que le Parlement n'a pas le dernier mot en matière constitutionnelle et législative. Cela incite le Parlement — ainsi que le Gouvernement — à faire des propositions plus consensuelles afin d'éviter le risque d'une demande de référendum par la population ou certains partis. Ainsi, « l'épée de Damoclès » du référendum pèse à chaque fois sur le processus législatif (Neidhart, 1970). En définitive, les autorités fédérales² se voient affaiblies par cela dans leur pouvoir et leur marge de manœuvre.

En ce qui concerne les initiatives populaires, les autorités fédérales sont consultées après que les signatures requises ont été validées et elles donnent alors une recommandation de vote. Cette recommandation n'est pas coercitive et les autorités fédérales sont contraintes de soumettre toute initiative au peuple. La consultation des autorités peut, dans des circonstances rares et bien définies, mener à l'invalidation de l'initiative par le Parlement. Il existe en effet deux règles de validité formelle, soit le respect du principe de l'unité de la forme et celui de l'unité de la matière, ainsi qu'une règle de validité matérielle, soit le respect des règles impératives du droit international, aussi nommé *jus cogens* (art. 139 al. 3 Cst). Ces trois conditions peuvent mener à une invalidation totale ou partielle de l'initiative, et bien que la décision soit politique et non juridique,

² J'utilise le terme « autorités fédérales » pour parler conjointement du Parlement et du gouvernement suisse. Je n'inclus a priori pas les autorités judiciaires fédérales dans ce terme.

l'Assemblée fédérale fait usage de cette compétence avec extrêmement de parcimonie (quatre cas de 1981 à aujourd'hui)³. On remarque ainsi la position centrale de l'initiative populaire dans le processus politique, et cet outil de démocratie directe est d'ailleurs de plus en plus utilisé par les partis politiques eux-mêmes pour influencer la mise à l'agenda politique (Schommer, 2014), et ainsi contourner le processus législatif ordinaire.

De plus en plus fréquemment, et surtout ces dernières années, des initiatives populaires déposées violent le droit international sans pour autant pouvoir être invalidées (DFAE, 2012, p. 29). C'est par exemple le cas de l'initiative « contre l'immigration de masse » acceptée en votation populaire le 9 février 2014 et qui remet en cause l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne (ALCP, [RS 0.142.112.681](#)). En revanche, même dans le cas des initiatives rédigées entièrement, il arrive que le Parlement adoucisse, dans la loi d'application, le texte constitutionnel voté par le peuple et ce processus d'application peut avoir des résultats incertains (Tauxe, 2007). Ce cas de figure ne peut néanmoins se produire que si un soutien pour une solution consensuelle existe dans la société civile, et ce fut par exemple le cas pour la loi d'application de l'art. 121a Cst⁴, ou encore avec une solution d'application moins poussée et négociée au Parlement avec les initiants dans le cas de l'initiative « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » dite initiative « Weber » passée en votation le 12 mars 2012⁵. Le droit international met ainsi certaines limites dans l'application des décisions populaires, notamment au niveau de la mise en œuvre légale⁶. Finalement, il est à relever que, globalement, on constate un grand soutien de la population aux autorités fédérales, et que ce soutien a plutôt tendance à augmenter avec le temps (Sciarini & Trechsel, 1996, p. 29; Szvircsev Tresch et al., 2017, p. 84) et que les exemples mentionnés ci-dessus font plutôt office d'exceptions.

Ces diverses considérations montrent que l'Assemblée fédérale entérine formellement les initiatives, mais que dans les faits sa marge de manœuvre est très petite. Dans le cadre de la mise en œuvre, elle dispose d'une plus grande latitude, mais celle-ci reste restreinte, et les cas de mise en œuvre divergeant de la volonté populaire sont rares. La démocratie directe limite ainsi les pouvoirs des autorités fédérales et le peuple a le dernier mot a priori, mais la hiérarchie des

³ Chancellerie fédérale. « Initiatives populaires déclarées nulles ». https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_6.html (consulté le 10 avril 2017)

⁴ Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. « Mise en œuvre de l'article constitutionnel sur l'immigration ». https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/umsetzung_vb_zuwanderung.html (consulté le 14 mars 2017)

⁵ Chancellerie fédérale. « Initiative populaire fédérale « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » ». <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis345.html> (consulté le 14 mars 2017)

⁶ Il faut à ce sujet préciser que les initiatives populaires peuvent être rédigées en termes généraux et laissent ainsi la possibilité au Parlement de réaliser lui-même la concrétisation, mais cette possibilité a été utilisée seulement « à dix reprises depuis 1891 et toujours en vain » (Marquis, 2009, p. 2-3)

normes et des considérations vis-à-vis des droits fondamentaux remet souvent le Parlement et le Gouvernement au sein des débats avec une position d'arbitrage.

3.2 Fédéralisme

L'organisation fédéraliste de la Suisse induit une répartition des tâches entre les cantons (unités décentralisées) et la Confédération (pouvoir central). Les compétences de la Confédération sont listées de manière exhaustive dans la Constitution et les compétences résiduelles, c'est-à-dire les compétences non attribuées, sont *de facto* de la responsabilité des cantons (art. 42 Cst). Le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a Cst), qui découle du fédéralisme, définit que chaque tâche doit être exercée au niveau le plus proche possible des citoyens, et qu'elle ne doit relever d'un niveau supérieur que si les communes, respectivement les cantons, ne sont plus en mesure de l'accomplir. Ces deux éléments relativisent donc également la portée des compétences de la Confédération.

En revanche, le droit fédéral prime le droit cantonal et communal; de ce fait, dans leurs domaines de compétence et dans le cas des compétences concurrentes⁷, les autorités fédérales possèdent une grande influence au niveau de la définition et du pilotage stratégique des politiques publiques. En ce qui concerne la mise en œuvre toutefois, le principe du fédéralisme d'exécution redonne une grande marge de manœuvre aux cantons (Linder, 1988, p. 217 ; Rieder, Balthasar, & Kissling-Näf, 2014, p. 586). On peut ainsi conclure que le fédéralisme impose certaines limites à l'ensemble de l'État central et de son pouvoir, tout en donnant une primauté au droit supérieur.

Le seul point de contrôle politique des cantons par la Confédération, hors fédéralisme d'exécution, consiste en la garantie fédérale donnée par l'Assemblée fédérale aux constitutions des cantons et à toutes leurs modifications (art. 51 al. 2 Cst). Cette approbation, bien que politique, est néanmoins limitée à la constatation de conformité au droit fédéral (voir [FF 1977 III 266](#) sur l'art. 138 Cst-JU pour un exemple de non-accord de la garantie). Elle n'a donc que peu d'impact.

En définitive, l'organisation fédéraliste de la Suisse limite les compétences des autorités fédérales dans certains domaines et réduit leur influence aux principes généraux dans certains cas (par exemple au sujet de la politique de santé). Dans les domaines de compétence de la Confédération en revanche, sa latitude est grande, mais l'application souvent interprétée de manière différenciée par les cantons. C'est ici le Conseil fédéral qui a la plus grande capacité d'action et plus particulièrement l'administration qui est chargée de suivre l'évolution de la mise en œuvre des politiques publiques dans le cadre du fédéralisme d'exécution (voir Rieder et al., 2014). En revanche, l'article 190 de la Constitution fédérale ainsi que l'absence de contrôle de

⁷ Chancellerie fédérale. « Compétences législatives ». <https://www.bk.admin.ch/themen/lang/01616/02287/index.html?lang=fr> (consulté le 29 avril 2017)

constitutionalité par le Tribunal fédéral engendre des compétences étendues du Parlement fédéral (voir également chapitre 4).

Depuis longtemps, on a pu constater un mouvement de va-et-vient entre centralisation et décentralisation des compétences (Koller, 2013, p. 123), mais certaines compétences sont aujourd'hui définitivement passées à l'État central (DFF & CdC, 2007, p. 19), notamment en raison du manque de moyens de certains cantons et du manque de clarté de la répartition des tâches entre différents niveaux étatiques, d'un enchevêtrement des tâches ou encore d'une interpénétration des échelons et d'une interdépendance. Ce sont ces aspects que la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) a voulu corriger. Aujourd'hui, la Confédération reste forte, mais « le processus a été inversé et le canton est remis au centre de la politique interne » (Giaume, 2013, p. 138).

En résumé, on peut dire que le fédéralisme affaiblit le pouvoir central qu'est la Confédération, et que par le fédéralisme d'exécution qui donne une tâche de contrôle de la mise en œuvre cantonale importante à l'administration, le Gouvernement est plus fort que le Parlement dans ce domaine.

3.3 Démocratie consociative

Ce concept (aussi appelé consociationalisme ou consociativisme), développé par Arend Lijphart (voir Lijphart, 1969, 1985), désigne un système politique dans lequel les clivages internes, par exemple entre cantons catholiques et protestants, urbains et ruraux, francophones et germanophones, sont transfigurés dans un système stable. Cette stabilité est le fait d'institutions qui prennent en compte les minorités et permettent de les représenter (Lijphart, 1977, p. 40). En Suisse, différents éléments institutionnels participent de cette logique, comme l'existence de deux chambres au Parlement, le système d'élection proportionnelle au Conseil national, les différents instruments de démocratie directe, etc. Ainsi, Lijphart définit la démocratie consociative de la manière suivante : « *Democracies with subcultural cleavages and with tendencies toward immobilism and instability which are deliberately turned into more stable systems by the leaders of the major subcultures* » (Lijphart, 1968, p. 20). La Suisse est citée comme l'exemple type de ce système, mais les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche sont également mentionnés.

En Suisse, le consociativisme se décline notamment par un travail commun entre groupes et partis politiques, ainsi que par une collaboration active des élites politiques. En effet, selon les thématiques abordées au Parlement et selon les objets politiques, les majorités politiques varient et créent des coalitions objectives : « Nous appellerons coalitions objectives celles qui sont le fruit d'un regroupement qui ne doit rien à la volonté des sujets mis au simple fait qu'un certain nombre d'acteurs ont fait, en toute autonomie et pour des raisons qui leur sont propres, le même choix du oui ou du non » (Ossipow, 1994, p. 42). Cela induit l'absence d'un système de coalition d'opposition permanente comme dans le système anglo-saxon, et cela d'autant plus que le Parlement suisse fait face à un gouvernement multipartite. Les coalitions se forment ainsi librement en fonction des objets parlementaires traités, et il en va de même pour l'opposition (pour une analyse des coalitions, voir Schwarz, 2006).

En induisant des votes nécessairement plus consensuels, requérant actuellement un minimum de trois partis différents pour arriver à une majorité absolue au Conseil national, le Parlement crée des projets généralement plus acceptables politiquement. Ainsi, on peut voir cela comme un élément renforçant sa légitimité en tant que législateur représentant l'ensemble de la population, mais cela diminue par la même occasion sa marge de manœuvre et ralentit le processus législatif. La démocratie consociative réduit ainsi l'influence du Parlement et du Gouvernement en donnant plus de place au compromis et à la volonté populaire.

3.4 Institutions formelles et informelles

Je vais maintenant décrire plusieurs composantes institutionnelles suisses liées notamment au concept de démocratie consociative. J'entends par le terme institution des « systèmes formels et codifiés : les institutions juridiques [...], politiques [...], religieuses [...] ou sociales [...] » (Nay, 2014, p. 261), mais également des « systèmes de règles, de normes, de valeurs, de routines, de pratiques instituées, de rôles et de croyances stables et durables partagées par un groupe social » (Nay, 2014, p. 261). Elles peuvent ainsi être formelles, c'est-à-dire inscrites et prescrites dans la Constitution ou une loi, ou informelles, c'est-à-dire qu'elles relèvent de la tradition ou de la coutume.

Les institutions formelles suisses découlent d'une volonté et d'une nécessité d'apaiser les conflits engendrés par les clivages mentionnés plus haut. Elles sont autant de moyens de répondre à des besoins spécifiques des sociétés (Ossipow, 1994, p. 9), dont notamment la représentation des minorités. Ce consensus est par exemple inscrit dans la Constitution :

« Il existe en Suisse un ensemble de convictions et de représentations sociales extrêmement répandues qui tendent à diluer les conflits sociaux et politiques par une véritable stratégie de coopération, d'entente, de consensus, d'équilibre d'intérêts, de négociations et de compromis [...]. Le « compromis helvétique » apparaît comme notre image de marque, notre invention brevetée de résolution de conflits internes, un pur produit « Made in Switzerland ». On peut presque affirmer que c'est cet élément consensuel qui fait toute la spécificité de l'idéologie démocratique en Suisse. Les institutions démocratiques sont acceptées et approuvées précisément parce qu'elles sont censées maintenir et renforcer la capacité du système politique à intégrer et à équilibrer un très vaste spectre de valeurs et d'intérêts contradictoires. La société a beau être divisée, l'État démocratique s'emploie et réussit à aplanir ses divisions, à réduire ses inégalités et à compenser les frustrations, témoignant ainsi de sa neutralité, de son objectivité et, surtout, de son efficacité. L'idéologie du consensus [...] construit patiemment, mais obstinément, à tous les échelons et dans tous les recoins de l'organisation sociale, ce qui doit constituer la finalité même de cette organisation : l'harmonie sociale et la paix politique. » (Auer, 1984, p. 97)

À titre d'exemple, les différentes autorités (parlement et gouvernement) sont des institutions formelles, ainsi que les processus politiques ou l'organisation des différents organes étatiques.

L'initiative populaire et le référendum en sont également de bons exemples et ont une fonction primordiale selon Neidhart : « *Es verleiht allen potentiell referendumsfähigen Gruppen ein faktisches Vetorecht* » (Borner, Brunetti, & Straubhaar, 1990, p. 70). Ces droits permettent la participation des acteurs sociaux aux décisions et évitent l'exclusion politique. On peut également mentionner le principe des majorités concurrentes et les vetos institutionnalisés qui sont présents au travers de beaucoup d'éléments du système politique suisse (Papadopoulos, 1991, p. 5). Comme déjà évoqué, ces aspects limitent le pouvoir de l'ensemble des institutions fédérales suisses, plaçant le peuple comme souverain. On inclut ainsi le peuple dans la prise de décision, on engendre des décisions plus consensuelles (voir ci-dessus l'épée de Damoclès du référendum) et l'on favorise la cohésion sociale.

En marge des institutions formelles inscrites dans la Constitution, il existe d'autres procédures et pratiques fortement ancrées dans le système politique suisse, sans qu'ils aient une place formelle dans la constitution ou sans être purement obligatoires. Kriesi en parle de la manière suivante :

« À part ses règles [formelles], le fonctionnement du système dépend encore des procédures et des pratiques informelles qui se développent dans le cadre des institutions formelles au niveau politique, des clivages sociaux et culturels, de la configuration du pouvoir politique, et des stratégies des acteurs participants au processus politique [...]. Certes, les procédures et les pratiques informelles, la configuration du pouvoir politique et les stratégies des acteurs politiques sont, à leur tour, façonnées par les institutions formelles, mais il est important de ne pas perdre de vue que les institutions formelles ne déterminent pas tout le processus politique. Quant aux procédures et pratiques informelles, il se peut qu'elles évoluent, alors que la structure formelle reste inchangée. » (Kriesi, 1998, p. 183)

Deux éléments informels ressortent particulièrement du système politique suisse et découlent en partie de l'organisation consociative du système helvétique. Ces dispositifs, que je vais étudier à présent, sont le néocorporatisme et la concordance.

3.4.1 Néocorporatisme

Le néocorporatisme est un « type particulier de rapports entre acteurs publics et acteurs privés, caractérisé par une négociation institutionnalisée et la formation de compromis durables associant l'État et les partenaires économiques ou sociaux dans la gestion de secteurs d'activités ». La pratique néocorporatiste suisse se traduit concrètement par une implication forte d'acteurs de la société civile dans le processus de décision politique et leur consultation lors de projets de loi, ainsi que dans des institutions ou organes dont les participants sont en partie issus de l'administration et de la société civile, comme les commissions extra-parlementaires. Cette phase se nomme la phase préparlementaire (Sciarini, 2014b, p. 531 sqq.) et l'administration y joue le rôle le plus important alors que les parlementaires en sont exclus (Jegher, 1999, p. 49).

L'importance historique et actuelle de la phase préparlementaire dans le processus législatif découle de l'organisation néocorporatiste suisse (Vatter, 2016, p. 170-183). Ainsi,

« dans les domaines clés de la législation, la marge de manœuvre du Parlement est en effet fortement limitée par le fait que la phase parlementaire est intercalée entre d'un côté, des procédures très élaborées au niveau préparlementaire et, d'un autre côté, une phase plébiscitaire souvent décisive » (Kriesi, 1998, p. 194).

Cette phase préparlementaire s'articule en deux parties : les commissions extra-parlementaires et la phase de consultation. Les commissions extra-parlementaires, tout d'abord, sont composées des comités d'experts, qui « assument, à titre permanent ou temporaire, des tâches pour le compte du gouvernement, d'un département ou d'un office » (Varone, 2014, p. 351). Ainsi, ce commissionnalisme fédéral que Germann (1996, p. 88) décrit comme une « administration de milice » exerce une influence décisive sur les projets d'actes soumis au Conseil fédéral ou au Parlement. Ces organes ont d'ailleurs même régulièrement une compétence décisionnelle et non pas seulement consultative (par exemple la Commission d'examen de médecine humaine, la Commission des professions de la psychologie, la Commission de la concurrence, etc.⁸) (voir Varone, 2014, p. 352). Ces commissions, qui disposent d'un avantage informationnel certain sur le politique, participent ainsi d'une logique de déplacement du pouvoir hors de la sphère politique. La phase de consultation vise quant à elle à soumettre un projet à un ensemble large d'acteurs administratifs, politiques et civils, afin de recenser leur position. Elle suit une logique semblable aux commissions extra-parlementaires, mais est plus large et sert principalement d'indicateur pour les autorités politiques quant aux *veto-players*, acteurs politiques pouvant potentiellement bloquer un projet.

En intégrant les opposants, on diminue par exemple le risque de référendum, car les acteurs ont pu en amont exprimer leurs positions (Neidhart, 1970, p. 308 ; Rebmann & Mach, 2013, p. 162). En Suisse, cette manière d'organiser le pouvoir est notamment liée au système de milice et à la faiblesse de l'État central à ses débuts (Ladner, 2013, p. 9), car pour pallier ce manque de force, le soutien des milieux économiques était indispensable. Il découle de cela une tradition néocorporatiste toujours très forte aujourd'hui, malgré un État central plus fort (Braun, 2009, p. 331; Feld, Schaltegger, & Schnellenbach, 2005, p. 29-30; Rappard, 1951, p. 154). Hablützel explique le rôle prépondérant de ce système de la manière suivante :

« Das neokorporatistische Kartell der Spitzenverbände dominierte mit Hilfe von Referendumskraft und Expertenwissen nicht nur die politische Willensbildung und bestimmte damit, welche Probleme überhaupt auf die politische Traktandenliste kamen und wie sie bearbeitet werden sollten. Es beeinflusste auch die Leistungen des politischen Systems durch Übernahme von Vollzugsaufgaben » (Hablützel, 1986, p. 276-277)

⁸ Conseil fédéral. « Commissions à pouvoir décisionnel ». https://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/gremiumart_2.html (consulté le 29 avril 2017)

Ces processus, ainsi que la démarche néocorporatiste sous-jacente (voir Aubert, 1998, p. 121 ; Vatter, 2016, p. 189), induisent des projets plus consensuels et plus acceptables que ceux qu'un gouvernement dans un régime purement parlementaire réaliserait. Ainsi, à l'arrivée dans les Chambres fédérales, les différents acteurs, les groupes d'intérêt, les associations faitières de l'économie et les partis politiques ont déjà eu l'occasion de s'exprimer sur l'avant-projet sous la direction de l'administration, et cette dernière a eu l'occasion de modifier l'avant-projet en conséquence. C'est d'ailleurs la formalisation de cette phase préparlementaire après la Seconde Guerre mondiale qui a affaibli le Parlement : « *Die nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte Formalisierung und der damit verbundene Bedeutungsgewinn der vorparlamentarischen Phase führten jedoch zu einer Schwächung der Position des Parlamentes* » (Lüthi, 2014, p. 171).

Ces dernières années, on a assisté à une perte d'importance relative de cette phase préparlementaire (Papadopoulos, 2003, p. 20 ; Sciarini, 2014b, 2014a, p. 128 ; Vatter, 2016, p. 204), notamment grâce à l'instauration des commissions parlementaires permanentes et du rôle ainsi renforcé donné aux organes du Parlement. On peut par ailleurs étendre ce constat d'affaiblissement à l'ensemble du fonctionnement néocorporatiste suisse (Beetschen & Rebmann, 2016). Cela conduit d'une part à des processus décisionnels plus imprévisibles, car dépendant d'une logique plus politicienne, mais également à plus d'indépendance entre élites politiques et élites d'autres sphères (Bühlmann, Beetschen, David, Ginalski, & Mach, 2015). Dans l'ensemble, on remarque pourtant que l'influence des groupes d'intérêt n'a pas baissé, mais qu'ils sont actuellement représentés par des lobbyistes ou des élus proches de ces milieux (Péclat & Puddu, 2015; Puddu & Péclat, 2015; Vatter, 2016, p. 192 sqq.).

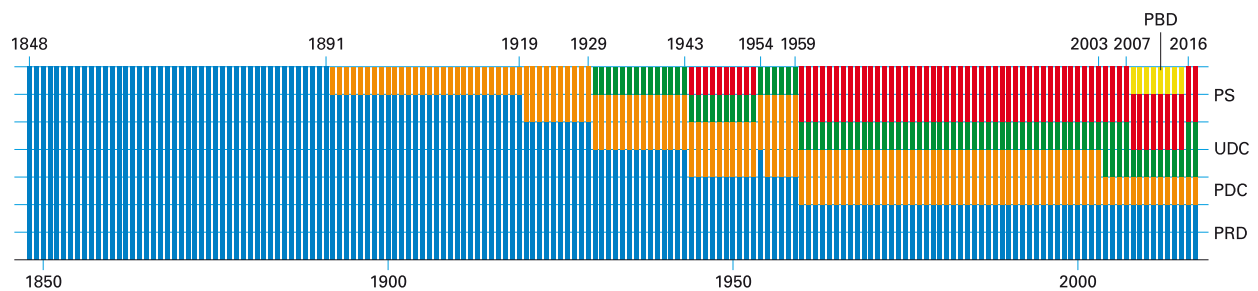
En ce sens, on peut affirmer que le néocorporatisme affaiblit le Parlement en tant qu'organe représentant le peuple, car il donne un certain pouvoir aux représentants de groupes d'intérêts et d'experts de la société civile dans la phase préparlementaire. Comme cette phase est pilotée par l'administration, on peut voir qu'elle détient sur les projets un avantage informationnel. Même si cela permet d'améliorer l'acceptabilité des projets de loi présentés par le Conseil fédéral, et ainsi d'augmenter le consensus autour de ses objets, cela réduit d'autant plus la marge de manœuvre du Parlement et le potentiel d'innovation dans ses décisions. Il est cependant à relever que durant les dernières années, bien que l'intégration formelle des groupes d'intérêts n'a pas perdu de sa force, l'influence effective de ces groupes sur la politique a légèrement baissé (Vatter, 2008, p. 21).

3.4.2 Concordance

La règle de la concordance est dérivée de la notion de démocratie consociative. Elle avance qu'en Suisse, la composition politique du Gouvernement doit refléter proportionnellement celle du Parlement (voir Burgos, Mazzoleni, & Rayner, 2011). Elle se traduit par exemple par la « formule magique » au sein du Conseil fédéral, terme qui se réfère à la répartition considérée longtemps comme idéale entre les partis depuis 1959. Créée durant l'élection du Conseil fédéral en 1959 par différents journaux alémaniques, d'abord d'un point de vue sarcastique (Ineichen, 2015), la « formule magique » s'est par la suite imposée et signifie que les sièges au Conseil fédéral sont

répartis entre partis selon une logique arithmétique en fonction des résultats de l'élection de l'Assemblée fédérale. signifie entre 1959 et 2003 deux sièges pour le Parti libéral-radical, deux sièges pour le parti socialiste, deux sièges pour le parti démocrate-chrétien et un siège pour l'Union démocratique du centre. En 2003, suite aux élections qui propulsent l'UDC en tant que premier parti de Suisse, le PDC perd un siège et l'UDC en gagne un, tout en suivant la même logique arithmétique.

Figure 1 : Composition politique du Conseil fédéral



Source : Ineichen (2015) ; http://www.bls-dbs-dss.ch/get_image.php?imgname=graphics/2663f.svg

Les années 2007 à 2015 font figure d'exception à cette règle : en 2007, le Conseiller fédéral UDC Christoph Blocher n'est pas réélu et est remplacé par Eveline Widmer-Schlumpf (UDC également) qui ne figurait pas sur le ticket. En acceptant son élection, elle se voit exclue de son parti et fonde le Parti bourgeois-démocratique. Elle y est rejointe par l'autre Conseiller fédéral UDC en poste, Samuel Schmidt. L'UDC ne compte alors plus aucun conseiller fédéral. En 2009, l'UDC revient au Gouvernement après la démission de Samuel Schmidt, mais ne dispose que d'un siège. En 2015, Eveline Widmer-Schlumpf annonce qu'elle ne se représentera pas aux élections de 2015, et c'est alors l'UDC qui récupère « son » deuxième siège. On revient alors à la formule magique et au principe de concordance stricto sensu, qui est une particularité au niveau international :

« Während die parlamentarischen Demokratien Europas wesentlich vom Zusammenspiel zwischen Regierungsmehrheit und Opposition geprägt sind, fehlt dieses Element im schweizerischen Parlament. Die Wirkungen der direkten Demokratie machten es notwendig, dass sich die grössten Parteien im Parlament zusammenraufen und zusammen eine Regierung bildeten. » (Lüthi, 2014)

On peut dans un certain sens voir le Conseil fédéral comme formant une coalition, mais pas au sens traditionnel du terme, en raison de l'absence de contrat de coalition (Burgos, Mazzoleni, & Rayner, 2010). Face à ce gouvernement collégial, on retrouve un Parlement qui, contrairement aux parlements des modèles de Westminster, ne comporte pas systématiquement de réelle opposition, mais une opposition thématique ponctuelle (fallweiser Opposition) et engendre des majorités changeantes en raison de l'indépendance des deux pouvoirs (voir chapitre 3.3). Schwarz parle dans ce sens d'un « modèle multicolore de la recherche de solutions parlementaire en Suisse » (*bunten Muster parlamentarischer Entscheidungsfindung in der Schweiz*), et décrit la création de

vastes alliances interpartites comme « *eine Konstante im schweizerischen Parlamentarismus* » (Schwarz 2000 : 66).

Il est essentiel de comprendre la concordance (et plus généralement le consensus) comme une composante importante du système helvétique, mais il est nécessaire de ne pas le voir comme un objectif absolu de l'action politique suisse ou comme un principe immuable : « le « consensus » [...] intervient certes en tant que « cadre cognitif », mais il est également une notion plastique, donc fluctuante, à la fois objet d'affrontements politiques quant à sa définition et ressource politique — légitimante — dont se revendiquent les partis. » (Burgos et al., 2010, p. 60). La formule magique n'est par exemple pas immuable, et est potentiellement sujette à des modifications au sein des conflits partisans. Elle s'est premièrement ancrée dans une stabilité due au système électoral et à la répartition des sièges à l'Assemblée fédérale, ainsi que deuxièmement grâce à une répartition accommodante entre partis dirigeants, et finalement, grâce au fait que le Gouvernement n'est jamais entièrement renouvelé et que ses membres sont élus un après l'autre.

« Les collusions à la base de la « formule magique » peuvent ainsi être comprises à la fois comme des connivences soigneusement entretenues (accords donnant-donnant) et comme une série de microajustements spéculaires, souvent inconscients, une série d'adaptations à ce que la situation paraît exiger. Il en résulte une stabilisation relative des relations entre les acteurs, sorte de syntonisation de leurs comportements, une acceptation des rôles constitutive de l'institutionnalisation. Les conseillers fédéraux sont d'ailleurs présentés comme un corps de sages, de garants et d'administrateurs de la Confédération, ce qui participe d'un processus de dépolitisation, d'autant que l'accord à l'amiable semble prévaloir dans les processus de décision. » (Burgos et al., 2010, p. 51).

La concordance affaiblit ainsi le Parlement, tandis qu'elle renforce le gouvernement, car le consensus et la concordance au sein du collège gouvernemental assurent à ce dernier une forte légitimité auprès des autres institutions et auprès de la population, et garantit en général la représentativité des décisions qu'il prend ainsi que leur proportionnalité, réduisant en cela la marge de manœuvre de l'organe délibérant.

De manière plus générale, à travers ce parcours des composantes de la démocratie consociative, on constate que malgré la place formelle de l'Assemblée fédérale dans les structures politiques, bon nombre d'institutions formelles et informelles réduisent son pouvoir et relativisent son importance dans le processus législatif. Lüthi (2014, p. 188) résume cela de la manière suivante : « *Die Schwachstelle des Parlamentes liegt nämlich kaum in der parlamentarischen Phase selbst, sondern darin, dass es in einer relativ späten Phase des Entscheidungsprozesses zum Zug kommt* ». Ce rôle tardif du Parlement découle donc de l'importance accordée à la phase préparlementaire et des projets du gouvernement a priori déjà consensuels.

3.5 Principe de milice

Pour expliquer le système politique suisse, il existe finalement une notion incontournable que l'on peut qualifier de « norme culturelle historiquement dominante de l'engagement public en Suisse » (Mazzoleni, 2006, p. 173) : le principe de milice (FF 1978 II 1017). Il y a en Suisse une conception communautaire de l'activité politique et non pas vocationnelle au sens wébérien, car les politiciens ne sont pas à proprement parler « experts » (Borchert, 2003). Cela se remarque par exemple dans le fait que beaucoup de législatifs communaux en Suisse, en particulier en Suisse alémanique, sont des assemblées communales (Ladner, 2005, p. 103) et que même les fonctions exécutives communales sont exercées à titre honoraire dans la grande majorité des communes (Geser, Ladner, Meuli, Steiner, & Horber-Papazian, 2011, p. 104). De plus, les mandats parlementaires aux niveaux cantonal et fédéral sont également des fonctions exercées à temps partiel et la rémunération des parlementaires⁹ fédéraux figure parmi les moins élevées des pays membres de l'OCDE, malgré un temps relativement élevé consacré à cette activité (Z'graggen & Linder, 2004, p. 6) et ce pour une charge de travail de plus en plus élevée (voir chapitre 5.2.1 et 5.2.2).

À tous les niveaux, la conception suisse de la charge politique repose sur le « principe de milice ». L'idée est que « le citoyen qui en a les capacités doit assumer des charges et des tâches publiques à titre extra-professionnel et bénévole » (Kley, 2010). Cette manière de concevoir l'engagement politique « *favorirebbe l'entrata in politica di persone altruiste e disinteressate, mosse dal proprio senso civico e non da interessi personali* » et sans cela, « *molte cose si fermerebbero* » (Stanga, 2011, p. 168). En revanche, elle pose des problèmes dans le contexte actuel où les tâches se complexifient. Les communes peinent parfois à trouver des personnes prêtes à s'engager (Geser et al., 2011, p. 77), la charge de travail des parlementaires cantonaux et fédéraux augmente et la rémunération n'a longtemps pas suivi cette complexité croissante. Au niveau fédéral, ce problème est particulièrement perceptible, et cela depuis plusieurs décennies. La question tourne notamment autour de l'expertise et des capacités des membres de l'Assemblée fédérale à remplir leur fonction. Un Parlement de milice présente certes des avantages, comme le détaillent notamment Mazzoleni (2006), Stanga (2011) et Freitag (2014, p. 90). Les deux points forts fréquemment cités sont les suivants : la compétence qu'apporteraient l'exercice d'une profession en parallèle et la plus grande participation à la vie civile, ainsi que l'indépendance, car les parlementaires ne seraient théoriquement pas dépendants financièrement de leur mandat comme seule profession. Ainsi, on peut résumer les principes sous-tendant la conception de l'activité politique suisse de la manière suivante :

« Principe de subsidiarité, dimension « antipolitique » de la milice (traduisant la méfiance envers une politique conçue comme activité séparée), conception libérale du représentant,

⁹ J'utilise le mot « parlementaire-s » pour désigner par un même terme les membres de l'Assemblée fédérale

ainsi qu'intérêt à conserver des sources de rémunération élevée tendent ainsi ici à converger dans l'argumentaire des défenseurs de la milice. » (Mazzoleni, 2006, p. 177)

En revanche, face à un gouvernement totalement professionnel et une administration composée de milliers de personnes expertes dans leurs domaines respectifs, le Parlement et ses membres peuvent se trouver dans une situation de faiblesse en termes de connaissances spécifiques aux sujets traités (Kerr, 1981, p. 251 cité dans Kriesi, 1998, p. 216).

La disponibilité temporelle est également un problème, car les chambres du Parlement ne siégeant que durant quatre sessions de trois semaines par année, elles sont moins réactives à l'actualité, et les parlementaires doivent parfois attendre la session suivante pour saisir le Conseil fédéral d'une intervention, qui pour sa part est composé de milliers de professionnels travaillant toute l'année.

Un problème consiste en outre dans le manque de transparence quant à la manière dont sont par exemple rétribués indirectement les parlementaires qui siègent dans des conseils d'administration (Stanga, 2011, p. 168), problème qui pourrait moins se poser si des revenus plus forts garantissaient aux parlementaires plus d'indépendance. C'est enfin la question du recrutement des parlementaires qui pose problème, car l'accès à un Parlement non professionnel est plus difficile pour des salariés qui dépendent en termes de disponibilité et financièrement de leur employeur. Cela induit une surreprésentation des professions libérales et une sous-représentation des professions du secteur public et des salariés, ces derniers étant moins flexibles professionnellement et ne pouvant parfois pas se permettre financièrement un engagement politique.

En résumé, les difficultés posées dans l'exercice des fonctions du Parlement le sont par le manque de moyens et par le risque de conflits d'intérêts des parlementaires. Un Parlement de milice a ainsi pour conséquence une indépendance plus faible des parlementaires, car ils risquent de dépendre financièrement de mandats externes. On observe dans la littérature que l'appartenance à des groupes d'intérêts exerce une influence sur les votes des parlementaires (Puddu & Péclat, 2015, p. 14), et ce lien est d'autant plus problématique s'il est engendré par une rémunération. Cependant, ce domaine est encore trop peu étudié pour que l'on puisse en tirer de réelles conclusions.

Finalement, on peut évoquer la légitimité accrue des politiciens suisses auprès de la population et la confiance envers les institutions grâce à ce système de milice. Dans les faits cependant, les parlementaires de milice se retrouvent souvent dans une situation de dépendance face à un exécutif et une administration fortement professionnels et spécialisés, et peuvent ainsi peiner à remplir leur rôle correctement. La milice peut ainsi être conçue comme une cause de la faiblesse du Parlement. J'analyserai en conséquence dans la suite du travail quelles ont été les évolutions dans le statut du Parlement et à quel point ce système de milice a pu être maintenu ou transformé, et si ce constat de faiblesse mentionné par de nombreux auteurs (Kriesi, 1998; Linder, 2005; Pilotti, 2013) est toujours d'actualité.

4 Rapports formels entre pouvoirs exécutif et législatif

Après avoir pu montrer les éléments qui influencent la place du Parlement face au Conseil fédéral, je présente ici les rapports entre les deux pouvoirs, soit les procédures fixées dans les lois et la Constitution. J'expliquerai plus loin dans ce travail dans quelle mesure ces aspects formels ont évolué (chapitre 5) et comment ils se trouvent remis en question par des contraintes d'ordre pratique (chapitre 6).

L'art. 148 de la Constitution suisse définit le Parlement comme l'autorité suprême de la Confédération, ce qui amène un premier constat : le terme « Autorité suprême » place formellement l'Assemblée fédérale en position de force face aux autres institutions de la Confédération et cette notion existe depuis la première constitution fédérale (art. 60 aCst. 1848/art. 71 aCst. 1874). Dans les faits, cette position se traduit en ce que l'Assemblée fédérale élit le Conseil fédéral, le Chancelier et les juges au Tribunal fédéral (art. 168 Cst) et qu'elle exerce également une fonction de contrôle du gouvernement et de l'administration, la tâche de « haute surveillance » (art. 169 Cst).

Outre ce rôle de contrôle, le gouvernement n'est pas lié directement au Parlement, comme cela l'est dans les systèmes dits parlementaires, à l'exemple du Royaume-Uni. En Suisse, le gouvernement n'a pas de responsabilité politique vis-à-vis du Parlement. Aucun pouvoir de destitution ou de défiance du gouvernement n'est accordé au législatif et le gouvernement n'a quant à lui pas de pouvoir de dissolution du Parlement (Varone, 2004, p. 258). En revanche, la fonction électorale de l'Assemblée fédérale n'en fait pas deux pouvoirs totalement indépendants, comme cela peut être le cas des régimes présidentiels tel celui des États-Unis. C'est pourquoi on qualifie souvent le régime suisse de système mixte. Dans les faits, les conseillers fédéraux sortants sont systématiquement reconduits dans leur fonction. Ce sont d'une part la conception de la fonction et d'autre part le mode d'élection, où les conseillers fédéraux sont élus les uns après les autres¹⁰, qui sont à l'origine de cette stabilité. Il ne s'est produit que quatre non-réélections dans l'histoire de la Suisse, Ulrich Ochsenbein en 1854, Jean-Jacques Challet-Venel en 1872, Ruth Metzler en 2003, Christoph Blocher en 2007 (Burgos et al., 2011, p. 131).

Un second élément renforce de plus l'indépendance de chacun des pouvoirs : il s'agit de l'existence de coalitions objectives (voir chapitre 3.3). Les parlementaires peuvent sans incidence institutionnelle désavouer le gouvernement sur un objet, attaquer certaines parties de projets ou proposer de nouveaux actes. Aucune de ces actions ne constituera une défiance du gouvernement, cela permettant ainsi aux parlementaires d'exercer de manière indépendante leur mandat et de remettre en question le gouvernement, même si le ministre responsable du dossier se situe de leur propre camp politique.

¹⁰ Conseil fédéral. « Elections du Conseil fédéral depuis 1848 ». <https://www.admin.ch/gov/fr/start/conseil-federal/histoire-du-conseil-federal/elections-du-conseil-federal-depuis-1848.html> (consulté le 20 avril 2017)

Outre les votes sur les projets à l'initiative du gouvernement (art. 181 Cst), l'Assemblée fédérale peut, dans le cadre de sa fonction législative, attribuer des mandats au Conseil fédéral (art. 171). Les instruments existants à cette fin sont définis à l'article 118 LParl et sont plus ou moins contraignants pour le gouvernement en cas d'acceptation. Chaque pouvoir disposant ainsi d'outils permettant d'influer sur les décisions de l'autre institution, il sera pertinent d'analyser par la suite comment ces outils sont utilisés, si un changement dans leur utilisation peut être constaté au fil du temps et quelle influence ces changements, le cas échéant, ont pu avoir sur les rapports réels entre les deux pouvoirs (chapitre 6.1 et 6.2).

On peut en outre mentionner le fait qu'il n'existe pas de contrôle de constitutionnalité en Suisse (à ce sujet, voir Mahon, 2014, p. 289). Cela signifie que les actes normatifs édictés par l'Assemblée fédérale ne peuvent pas être étudiés sous l'angle de la constitutionnalité par le Tribunal fédéral et ce dernier ne pourrait alors pas les annuler, c'est pourquoi on parle fréquemment d'immunité des lois fédérales (art. 190 Cst). En d'autres termes, si le Parlement édictait une norme anticonstitutionnelle, le Tribunal fédéral ne pourrait pas l'annuler. Cet élément place potentiellement le Parlement dans une position de pouvoir par rapport aux autres institutions. Dans les faits cependant, le Parlement n'abuse pas de ce pouvoir et les cas qui pourraient prêter à discussion sont extrêmement rares. En revanche, les lois fédérales doivent respecter les traités internationaux, par exemple la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, RS 0.101), et dans ce cas, une révision par les organes judiciaires est possible.

Si l'on essaie maintenant de replacer le système suisse dans une perspective plus internationale, on remarque tout d'abord que le rapport entre exécutif et législatif ne se laisse pas aisément catégoriser selon les théories traditionnelles : le système n'est ni présidentiel, ni parlementaire, mais un mélange des deux systèmes. Lijphart (2012, p. 108) classe ainsi le pays dans sa catégorie Hybrid I, un exécutif collégial qui ne dépend pas de la confiance du législatif.

Concernant le rapport entre exécutif et législatif, Lijphart classe la Suisse comme le pays ayant le plus grand équilibre entre pouvoirs (c'est-à-dire le Parlement le plus fort face au gouvernement). Or, l'indicateur utilisé est la durée des cabinets, en années. L'auteur admet cependant lui-même que cet indicateur est inadapté pour la Suisse. Vatter (2008, p. 16) propose un index calculé différemment et plus adapté au système suisse et arrive à la conclusion que les rapports sont équilibrés en Suisse, mais moins que ce que constate Lijphart. Ces études analysent en revanche davantage les aspects formels, et la réalité est souvent divergente et évolue. Je développe cette évolution dans la partie suivante.

5 Évolution du rapport entre pouvoirs exécutif et législatif

Je vais maintenant analyser l'évolution des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif. Je vais également étudier dans quelle mesure les différentes contraintes extérieures ont mené ces deux institutions à revoir leur fonctionnement traditionnel et leur rapport au fil des ans et quelles conséquences ont découlé de ces changements. Pour cela, je vais brièvement décrire le contexte initial de l'État fédéral suisse, puis j'analyserai les différentes étapes du renforcement du Parlement (chapitre 5.1) pour enfin montrer empiriquement quel stade de professionnalisation l'Assemblée fédérale a atteint aujourd'hui (chapitre 5.2).

Depuis la fondation de la Confédération helvétique en 1848, les différents pouvoirs et leurs attributions ont considérablement changé. Initialement, les fondateurs de l'État fédéral suisse voulaient « institutionnaliser la prépondérance de l'Assemblée fédérale sur un conseil fédéral, qui ne serait pas tout à fait impuissant, mais quand même assez accommodant, et pas trop indépendant » (Kriesi, 1998, p. 183-184). D'un État fédéral faible avec un Parlement fédéral formellement fort par rapport au gouvernement à la naissance de la Suisse moderne, certaines évolutions ont mené à un déclin de la force de l'Assemblée fédérale avec le temps et un renforcement du gouvernement et de son administration. Aubert écrit à ce sujet en 1967 :

« Nous croyons, comme la plupart de ceux qui ont écrit sur ce sujet, que l'Assemblée fédérale était relativement plus forte à l'origine qu'elle ne l'est maintenant ; que, dans le même temps, le gouvernement a gagné en indépendance ; et que, si les constituants de 1848 ont voulu donner la prépondérance au Parlement, l'histoire a marché dans le sens d'une plus nette séparation des pouvoirs. » (Aubert, 1967, p. 95).

C'est dans une seconde phase, avec le développement des droits populaires et de la démocratie directe dans les années 1874-1914, que la perte de pouvoir du Parlement a lieu (Vatter, 2016, p. 277). La troisième phase, de 1914 à 1964, est caractérisée par une inégalité encore plus importante entre les deux pouvoirs et est décrite par certains auteurs par une « *Herrschaft des Bundesrates* » (Aubert, 1998, p. 144 ; Vatter, 2016, p. 277). La quatrième phase dure des années 1960 à aujourd'hui et c'est celle-ci qui sera étudiée plus en détail afin de comprendre quelles modifications sont survenues dans les rapports de pouvoir et comment l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral y ont fait face (chapitre 5.1).

Durant toute la deuxième partie du 20^e siècle, cet écart continua de se creuser et l'administration se renforça toujours davantage. L'augmentation très forte du personnel de la Confédération est un bon indicateur de ce renforcement administratif. On observe ainsi que, jusqu'en 1990, le personnel de l'administration générale croît, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 1 : Évolution de l'administration fédérale (effectifs et variation en %)

Année	Admin. générale	Évolution de l'admin. générale (%)	Régies	PTT	CFE	Total	Évolution totale (%)
1849	489	-	0	2591	0	3080	-
1875	1093	124%	469	6912	0	8474	175%
1900	4 684	329%	1 274	13 919	0	19 877	135%
1915	5 298	13%	3 800	21 150	35 824	66 072	232%
1920	8 044	52%	2 918	24 001	39 410	74 373	13%
1925	7 121	-11%	2 926	20 859	35 457	66 363	-11%
1930	7 717	8%	2 183	21 385	34 305	65 590	-1%
1935	9 437	22%	2 558	21 081	29 834	62 910	-4%
1940	13 989	48%	7 649	21 632	28 322	71 592	14%
1945	29 630	112%	7 145	23 059	32 996	92 830	30%
1950	20 746	-30%	4 790	28 936	36 646	91 118	-2%
1960	23 801	15%	4 991	36 889	39 562	105 243	16%
1970	30 203	27%	5 168	47 384	40 231	122 986	17%
1980	32 636	8%	5 001	51 237	38 013	126 887	3%
1990	34 884	7%	4 921	63 130	36 321	139 256	10%
2000	31 914	-9%	3 990	37 440	29 031	102 375	-26%
2004	29 966	-6%	-	-	-	-	-

Source : Germann (2006) ; pour 2004, Varone (2014, p. 339)

C'est notamment à cause de la faiblesse structurelle du Parlement que l'administration fédérale prend autant d'importance. Giaque fait le même constat d'une administration qui prend souvent en charge un rôle de conseil politique et d'appui aux parlementaires :

« Étant donné le « caractère milicien » des politiciens suisses [...], sphère politique et sphère administrative collaborent très étroitement dans la mesure où nombreux sont les politiques à admettre leur dépendance à l'égard de l'administration, dans la préparation des dossiers ou dans le développement de politiques publiques. Bien plus, l'administration fédérale suisse endosse bien souvent un rôle politique du fait de l'existence d'un Parlement de milice et de la surcharge de l'exécutif fédéral (les conseillers fédéraux). » (Giaque, 2013, p. 40-41)

Ainsi, on constate qu'un projet de loi peut à titre d'exemple passer plusieurs années en préparation dans l'administration, où des variantes sont discutées, des recherches effectuées, des options sopesées et finalement certaines décisions prises, d'une part au niveau de l'office responsable, puis au niveau d'autres offices concernés, et d'autre part au niveau politique par le chef de département ou du Conseil fédéral *in corpore*. Un message du gouvernement dissimule ainsi derrière lui une quantité d'informations considérable dont l'administration a conscience et que les parlementaires ignorent, du moins partiellement (Beetschen & Rebmann, 2016, p. 136 ;

Varone, 2014, p. 337). C'est cet aspect précis qui fait pencher mon analyse dans la direction de beaucoup d'auteurs qui évoquent le Parlement suisse comme un Parlement faible.

Ces éléments sont autant de constats qu'ont établis les autorités fédérales elles-mêmes dans les nombreuses tentatives pour réformer ces institutions. C'est le renforcement *de facto* de l'administration et du Conseil fédéral face à un Parlement réticent aux adaptations qui a engendré un affaiblissement conséquent de l'organe délibératif durant toute la deuxième partie du 20^e siècle.

5.1 Renforcement et professionnalisation du Parlement

Dans les années 1960, l'affaire des « Mirages » (Geiger, 1965) et la création de la première Commission d'enquête parlementaire (CEP) mettent à jour de manière publique certains aspects de la faiblesse structurelle de l'Assemblée fédérale et cette question devient alors un problème politique. C'est notamment le manque de possibilité du Parlement d'exercer son rôle de contrôle sur l'exécutif (art. 169 al. 1 Cst) qui est mis en cause. Des réformes sont envisagées pour que le Parlement contrôle de manière plus concrète l'action du Gouvernement, mais cette volonté se heurte à la conception de milice. Confrontés à des volontés politiques divergentes et à un attachement à la tradition suisse de la politique de milice, ces débats n'ont que peu d'effets directs, à l'exception de certaines adaptations pécuniaires qui renforcent légèrement le statut des parlementaires fédéraux :

« Ce discours sera à la base de l'adaptation des indemnités et de l'introduction, en 1968, puis sous une forme plus systématisée en 1972, des indemnités annuelles, en plus des indemnités journalières et de déplacement. » (Mazzoleni, 2006, p. 176).

Dans le rapport « Avenir du Parlement » du 29 juin 1978, la commission remarque que « le temps que les députés doivent consacrer aux activités parlementaires a augmenté dans une forte proportion, alors que les indemnités qu'ils reçoivent pour leurs prestations n'ont été que faiblement majorées » (FF 1978 II 1062-1063). Cette réforme participerait ainsi d'un rattrapage des institutions sur le fait que le travail politique prend de plus en plus de temps. Et le rapport de continuer ainsi :

« Compte tenu de la pratique parlementaire, personne ne peut contester que les travaux de l'Assemblée fédérale et le temps qu'ils requièrent prennent de plus en plus la même ampleur que ceux d'un Parlement formé de professionnels. Cependant, le public en Suisse n'a pas encore pris conscience de ce fait. On reste attaché à l'idéal d'un Parlement constitué de citoyens qui se rendent quatre fois par an à Berne pour y siéger durant trois semaines sous la coupole du Palais fédéral et retournent ensuite à leurs occupations professionnelles » (FF 1978 II 1063).

Il est ainsi à remarquer que c'est l'incapacité constatée du législatif à assumer ses tâches de contrôle qui ont engendré cette volonté de réforme dans les années 1970 (Kriesi, 1998, p. 191; Papadopoulos, 2000, p. 98; Pilotti, 2017, p. 89).

Le rapport « Avenir du Parlement » n'a jamais été débattu en plénum, mais seulement par les groupes parlementaires. Ce sont alors deux visions du Parlement qui s'affrontent : d'un côté, une défense du principe de milice et de l'autre, une volonté d'adaptation des institutions à la réalité concrète des tâches. Or, pour la commission Avenir du Parlement, « le maintien d'une profession dite civile, en plus d'un rapport direct avec le monde des intérêts organisés, permettrait selon elle l'acquisition de compétences utiles aux discussions et décisions parlementaires » (Mazzoleni, 2006, p. 176). Ainsi, selon les partisans, vouloir réformer le Parlement ne signifie pas forcément vouloir le rendre professionnel, et le rendre plus professionnel ne signifie pas un abandon du système de milice, bien au contraire. Le renforcement des parlementaires serait un moyen de sauvegarder ce principe de milice et d'améliorer également la représentativité et l'efficacité du Parlement.

Peu après la sortie du rapport, une initiative parlementaire (BO 1979 CN 382) demandant des réformes allant dans le sens du rapport est déposée par le conseiller national Erwin Akeret (UDC/ZH), ancien président de la commission « Avenir du Parlement », puis acceptée par les deux Chambres (Pilotti, 2017, p. 156). Ce sont alors de nouvelles adaptations des indemnités qui sont adoptées. Durant les années 1980, les constats sont les mêmes, mais la volonté politique de mener les réformes proposées par le rapport est absente.

Ce sont par la suite deux scandales politiques successifs qui vont précipiter la suite des événements. Il y a premièrement l'affaire Elisabeth Kopp (Pilotti, 2013), du nom d'une conseillère fédérale impliquée dans une affaire de violation du secret de fonction, puis deuxièmement l'affaire des fiches (Rayner, Thétaz, & Voutat, 2016), où il fut découvert que la Police fédérale rassemblait près de 900 000 fiches d'informations personnelles à propos de personnes liées principalement à des mouvements syndicaux ou de gauche. Ces révélations ont pour conséquence première de ternir l'estime de la population pour les autorités fédérales (Pilotti, 2017, p. 158), mais également de montrer une nouvelle fois que le Parlement n'est pas suffisamment en mesure d'exercer sa fonction constitutionnelle de contrôle.

Ces deux scandales successifs transforment à nouveau les constats de la commission « Avenir du Parlement » en problème politique, mais cette fois-ci, ils sont partagés beaucoup plus largement. C'est à ce moment-ci qu'est lancé le projet « Réforme du Parlement » via une l'initiative parlementaire Rhinow/Petitpierre (BO 1990 CE 653). À la fin du processus législatif concernant ce projet, ce sont plusieurs modifications substantielles qui sont apportées (voir BO 1991 CN 1163, BO 1991 CN 2038 et BO 1991 CE 922), mais celles qui paraissent les plus pertinentes à retenir pour cette analyse sont les suivantes (Pilotti, 2017, p. 175) (voir [FF 1991 III 641](#) et [FF 1991 III 846](#)):

- Instauration de commissions parlementaires thématiques permanentes ;
- Fixation des indemnités parlementaires à 104 000 CHF par an (75 % d'augmentation) ;
- Processus de consultation du Parlement plus intense en ce qui concerne la politique extérieure ;

- Renforcement de la Conférence de coordination ;
- Accélération de la procédure d'élimination des divergences entre les deux chambres (conférence de conciliation).

Durant les débats, « la majorité se défendra de vouloir introduire une charge parlementaire à plein-temps, mais avancera néanmoins l'argument selon lequel l'accroissement des tâches et les exigences d'un travail efficace et compétent ne sont plus compatibles avec une activité parlementaire « dilettante » » (Mazzoleni, 2006, p. 179). De plus, l'opposition traditionnelle entre partisans d'un Parlement professionnel et partisans du Parlement de milice paraît trop simpliste, l'Assemblée fédérale étant dans les faits, depuis plusieurs décennies, un Parlement semi-professionnel (Bütikofer, 2013 ; Riklin & Möckli, 1991, p. 156 ; Riklin & Ochsner, 1984, p. 108-110). L'organisation de milice pure n'étant plus possible, réformer le Parlement relève alors du renforcement de la logique semi-professionnelle qui semble plus en phase avec la réalité et permet aux parlementaires de faire face aux évolutions nationales et internationales bien souvent inévitables.

Depuis le renforcement des commissions parlementaires, les membres des Chambres fédérales sont plus spécialisés qu'auparavant et font plus souvent office d'experts politiques dans certaines thématiques particulières. Cette spécialisation des parlementaires a été rendue possible d'une part par l'instauration de commissions thématiques permanentes et par conséquent la nécessaire spécialisation de leurs membres, mais également par l'augmentation des indemnités, ce qui leur permet de consacrer davantage de temps à cette tâche. Il en ressort ainsi un Parlement plus indépendant et des membres forts face au gouvernement. D'un autre côté, la spécialisation peut induire pour les parlementaires un manque de connaissance et d'investissement dans les thématiques autres que celles de leurs propres commissions, et donc un appui peut-être trop important sur les autres membres de leur groupe parlementaire. Le risque d'un vote « aveugle » pour les parlementaires est alors présent. Cette question nécessiterait certains approfondissements, mais par manque de place, je me contente de l'évoquer¹¹

5.2 Analyse empirique de la professionnalisation

Ces évolutions peuvent aisément être constatées empiriquement, et ainsi il est possible d'affirmer que la professionnalisation du Parlement est bel et bien une réalité. Ces constats sont présentés ci-dessous.

Ce phénomène peut s'observer à deux différents niveaux : la « professionnalisation individuelle renvoie à une expérience politique cumulée pendant les années (par exemple, par l'occupation successive de plusieurs mandats électifs) [tandis] que la professionnalisation politique se

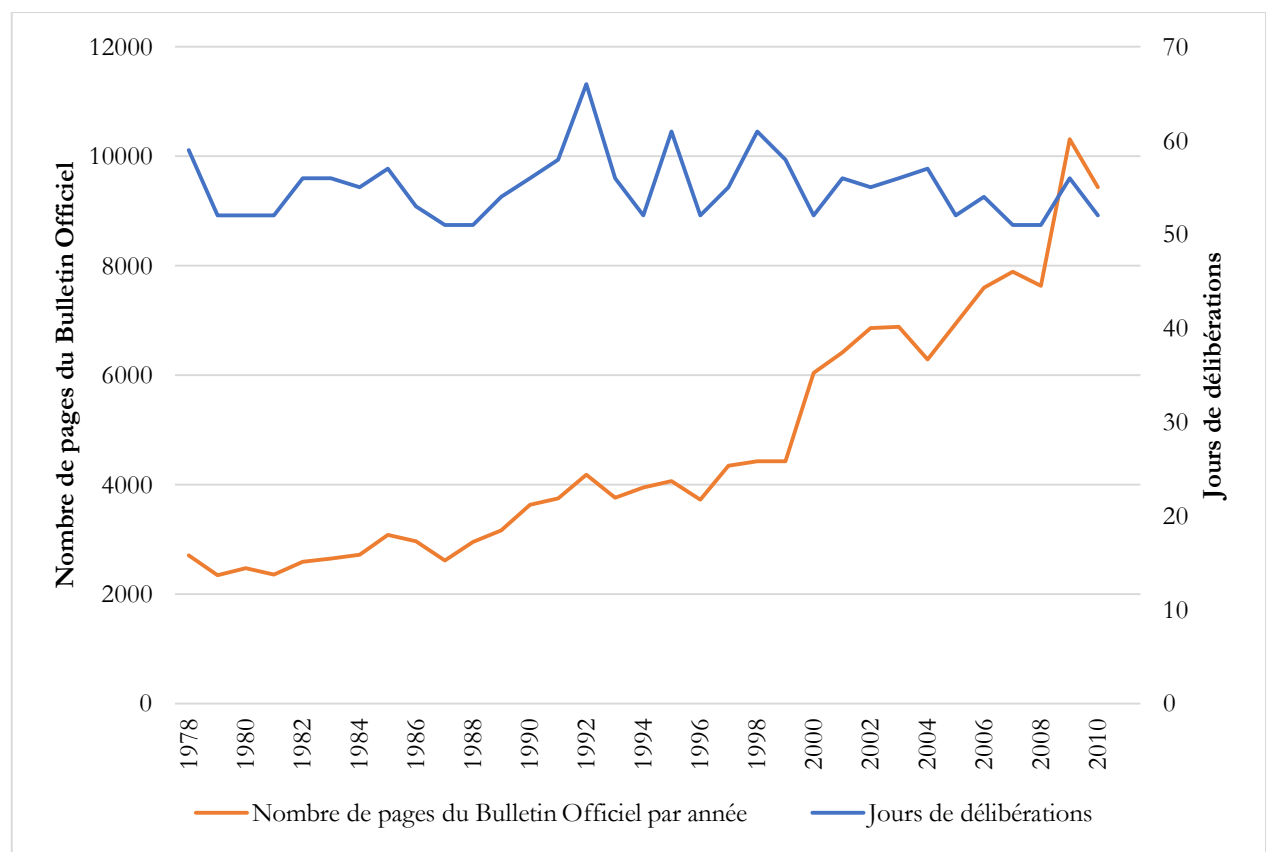
¹¹ Source : entretien informel avec un conseiller national qui disait voter selon les recommandations de la personne de son groupe qui est membre de la commission thématique concernée par l'objet.

manifeste aussi au niveau des fonctions politiques et se traduit notamment par un ensemble de ressources dont chaque élu dispose (salaire, personnel, privilèges)» (Pilotti, 2017, p. 27). On pourrait également mentionner un troisième niveau qui serait la professionnalisation institutionnelle et qui sera abordée dans le chapitre 6.4 de ce travail.

5.2.1 Charge de travail des parlementaires

Empiriquement, on remarque pour la professionnalisation individuelle une augmentation de la charge de travail des parlementaires fédéraux, notamment une augmentation du nombre d'objets traités par année (voir chapitre 6.1), du nombre de séances, ou encore du nombre de pages du Bulletin officiel (*Figure 2*). On remarque par exemple que le nombre de jours de délibérations par année reste relativement stable au fil des ans, avec quelques variations mineures. En revanche, on constate une forte augmentation du nombre de pages du Bulletin officiel par année, document qui correspond au procès-verbal des séances de l'Assemblée fédérale.

Figure 2 : Jours de délibération de l'Assemblée fédérale et nombre de pages du Bulletin officiel

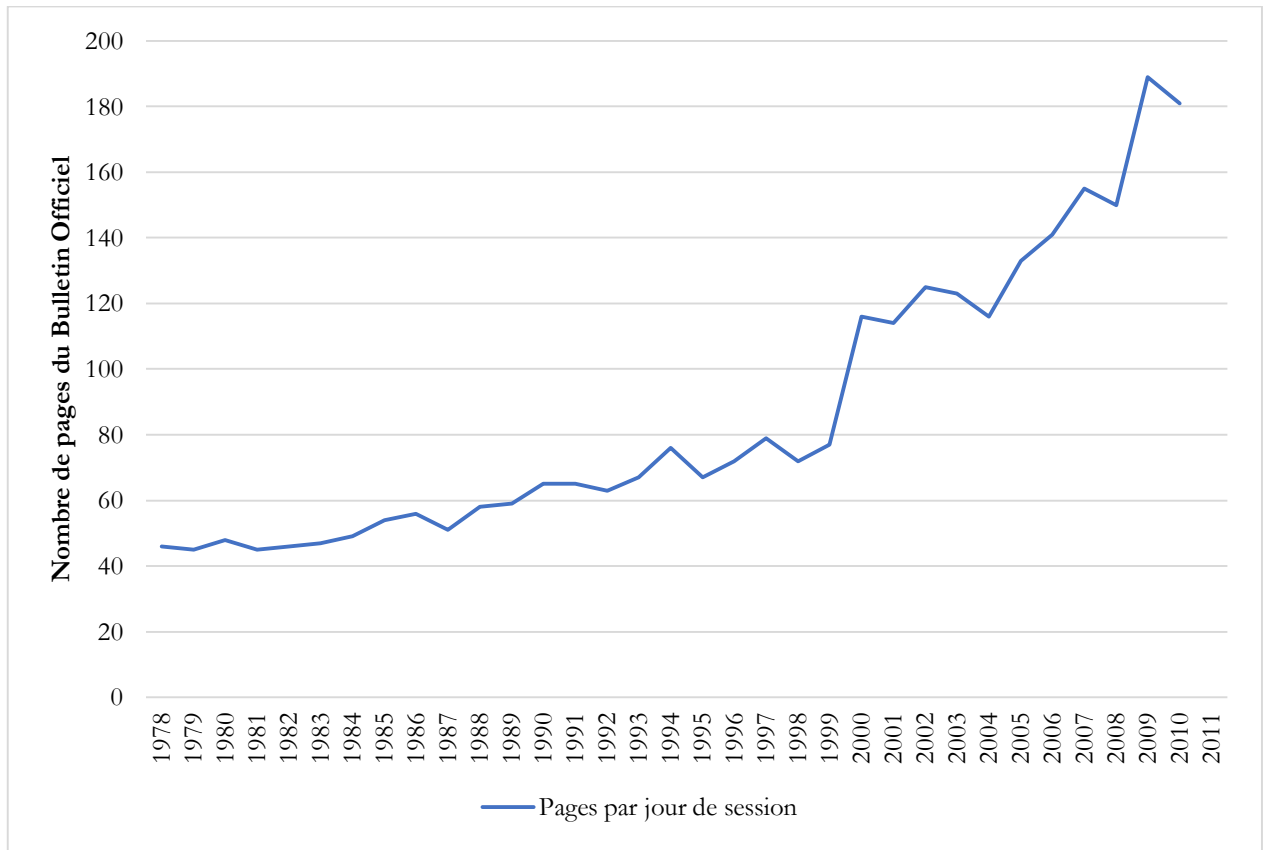


Source : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Ces constats se traduisent également par un nombre de pages publiées dans le Bulletin officiel (BO) par jour de délibération beaucoup plus grand et une multiplication par quatre entre 1979 et 2011 (*Figure 3*). Malgré l'augmentation de la charge de travail, le Parlement semble ainsi plus efficace dans son travail, ou du moins plus rapide dans l'exécution de ses tâches, car la durée des séances n'a pas augmenté proportionnellement au nombre de pages du BO (*Figure 4*), malgré un

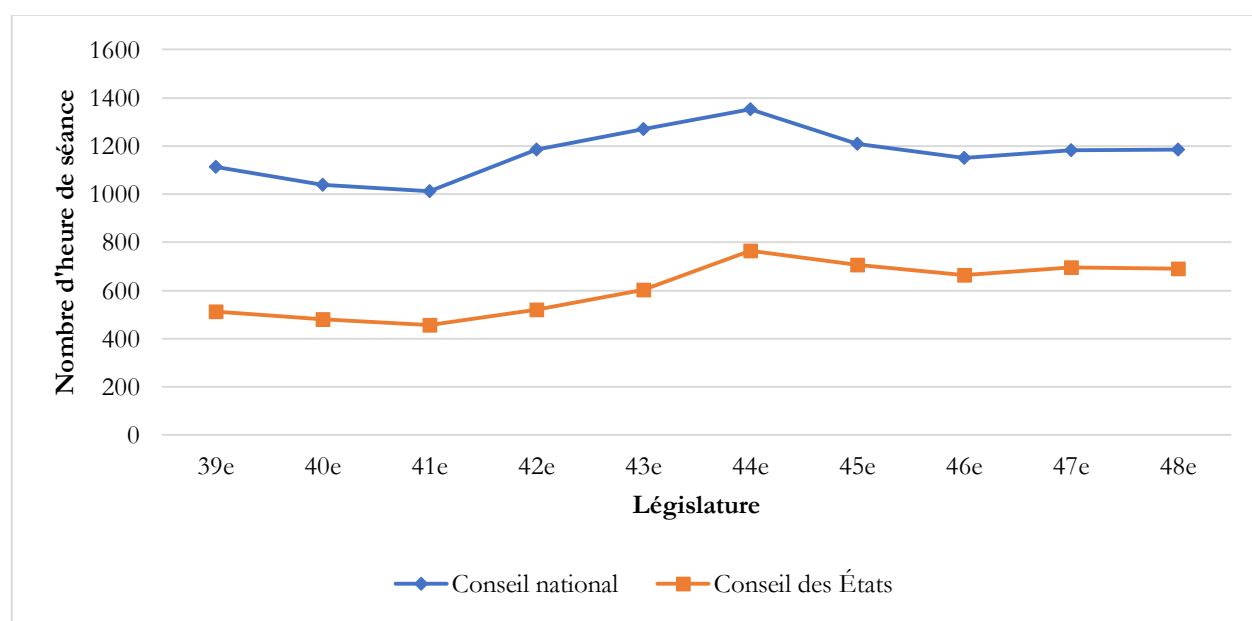
nombre d'objets à traiter toujours plus élevé et en augmentation constante. Cela signifie également que les débats sont plus longs, et ce constat est validé si l'on observe le nombre d'heures de séance plénière par jour de session parlementaire, qui a augmenté d'environ deux heures entre la 39^e et 48^e législature (7,2 heures en 1971-75 contre 9,1 en 2007-11) (Figure 5).

Figure 3 : Nombre de pages du Bulletin Officiel publié par jour de délibération



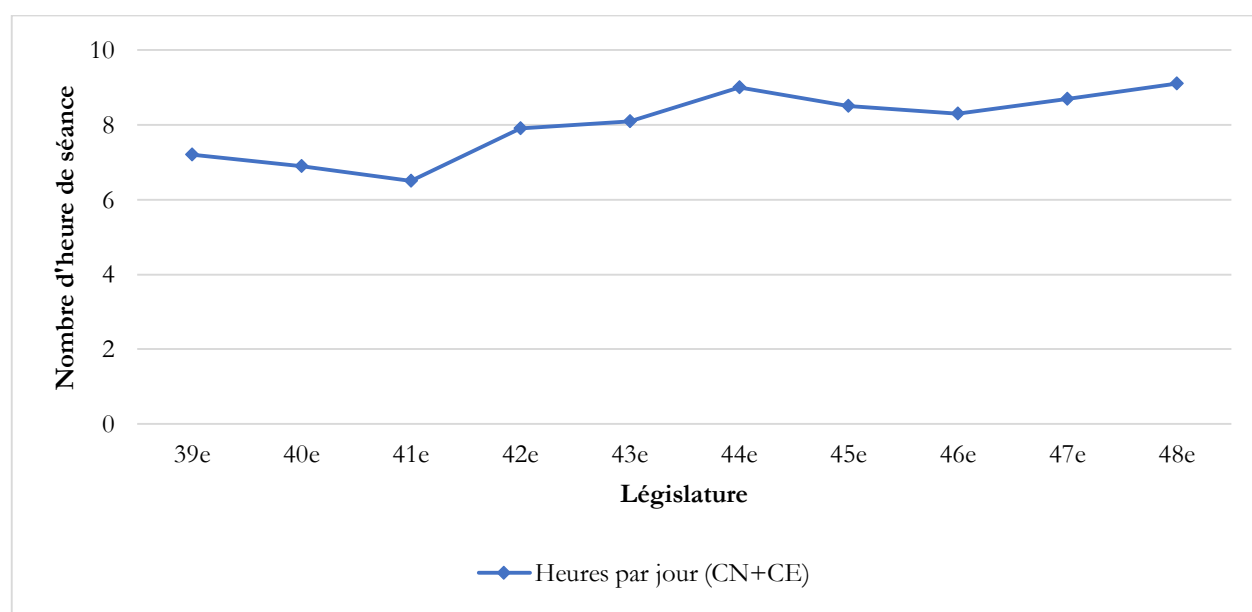
Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Figure 4 : Durée totale des séances de l'Assemblée fédérale en heures, par législature



Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Figure 5 : Nombre d'heures de séances par jour de session parlementaire, par législature



Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Ces chiffres prennent cependant en compte les seuls débats en plénum. Les séances de commission, qui représentent une très grande partie du temps de travail des parlementaires, ne sont ici pas prises en compte. Selon Lüthi (1997, p. 54), ils y passent les trois quarts de leur temps, et ces chiffres devraient être intégrés pour élargir cette analyse. Selon Z'graggen (2004, p. 18), le temps consacré aux commissions au sein de l'Assemblée fédérale est élevé en comparaison internationale, et cela même en comparaison avec d'autres parlements dits « de travail » (Vatter, 2016, p. 279-280).

Notons encore que le nombre de sessions est d'ordinaire de quatre, mais l'opportunité d'organiser une session spéciale existe depuis 1974¹². Depuis 1992, les conseils peuvent utiliser cette session pour se réunir séparément, et la possibilité est utilisée presque chaque année par le Conseil national (Services du Parlement, 2016).

L'étude de Sciarini et al. (2017) évalue enfin d'une autre manière la charge de travail : le taux d'activité des parlementaires. Les résultats montrent qu'un mandat occupe 50 % du temps si on le comparait à un emploi à 42 heures par semaine. Si l'on ne considère pas uniquement les séances plénières et de commissions, mais également toutes les activités politiques directement liées au mandat en question (relation avec le public, les médias, etc.), cela équivaut à un 87 % au Conseil national et un 71 % au Conseil des États. La charge de travail est donc conséquente et tous les indicateurs présentés montrent une augmentation.

5.2.2 Rémunération des parlementaires

Concernant la professionnalisation politique, elle est par exemple observable dans les conditions octroyées aux parlementaires. Si l'on regarde les montants alloués, on remarque que durant longtemps, c'est-à-dire jusqu'en 1971, les montants faisaient plutôt office de défraiement et étaient extrêmement faibles (*Annexe 1* et *Annexe 2*). En 1918, cette somme était de 1 500 francs par année (7 554 CHF indexés sur l'année 2015). En 1972, ils sont augmentés de 164 % pour atteindre un total de 23 800 francs suisses (61 590 CHF indexés). En 2016, ce montant est de 103 100 CHF. On constate ainsi que cette rétribution a été multipliée par 13 entre 1918 et 2016, et presque par deux depuis 1972.

On observe en outre que les contributions versées aux groupes politiques de l'Assemblée fédérale ont fortement augmenté (*Annexe 3*). De 27 602 francs par année en 1971, elles sont passées à dix fois plus en 2016, soit 278 500 francs. Cela reflète la possibilité actuelle pour les partis nationaux de se professionnaliser également en engageant plus de personnel, car ils sont traditionnellement faibles en raison de la structure fédéraliste de la Suisse.

Aujourd'hui, selon Sciarini et al. (2017, p. 3), les revenus d'un parlementaire fédéral s'élèvent en moyenne à 68 400 CHF pour un conseiller national et à 79 500 CHF pour un conseiller aux États (de par sa participation à un nombre plus important de séances de commission). Les parlementaires qui n'engagent pas d'assistants parlementaires¹³ gagnent en outre environ 30 000 CHF de plus. Après déduction des impôts et des contributions aux partis, les conseiller nationaux et conseillers aux États gagnent 47 000, respectivement 43 900 CHF avec un assistant parlementaire (75 600 CHF, respectivement 76 100 CHF sans assistant). Les auteurs évaluent

¹² Parlement suisse. « Sessions antérieures ». <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/sessions/sessions-anterieures> (consulté le 7 mai 2017)

¹³ J'utilise le terme « assistant parlementaire » pour qualifier le personnel engagé par les parlementaires grâce à la contribution annuelle aux dépenses de personnel et de matériel prévu à l'art. 3a LMAP

ainsi que la rémunération médiane des parlementaires est de 14 400 CHF et correspond à plus de deux fois le salaire médian brut suisse qui est de 6 189 CHF en 2014¹⁴. Le caractère particulier de la rémunération parlementaire, le fait que seules les séances plénières et de commission sont prises en compte pour ce calcul et le fait que le travail n'est pas à plein temps relativisent néanmoins l'exactitude de cette comparaison. Ces chiffres seraient en effet moins élevés si l'ensemble du temps consacré par les parlementaires à leur mandat était pris en compte. Ces données permettent néanmoins d'observer que les revenus sont changeants et qu'il n'existe pas une seule rémunération type.

5.2.3 Professions exercées par les parlementaires

La profession exercée par les parlementaires en parallèle de leur mandat ainsi que la manière dont ils définissent ce mandat sont également parlants pour observer la professionnalisation. On peut tirer différentes conclusions de l'évolution des professions exercées par les parlementaires (voir Pilotti, 2017, p. 360-361). On remarque tout d'abord un degré de professionnalisation différencié selon la Chambre du Parlement. Le Conseil des États compte en effet plus de politiciens de carrière et proportionnellement deux fois plus de parlementaires professionnels. Les indépendants y sont moins nombreux. Les parlementaires titulaires d'un doctorat représentent 29,6 % des membres contre 19,5 % pour le Conseil national. Le taux d'universitaires est en revanche semblable entre les deux chambres (58,69 % pour le Conseil national contre 57 % pour le Conseil des États).

On peut ensuite remarquer une proportion importante de parlementaires qui exercent une activité professionnelle indépendante. En comparaison internationale, ce chiffre est élevé et ce constat est partagé par plusieurs auteurs sur plusieurs périodes (Gruner, 1970; Pilotti, 2017). On constate cependant le recul de la part d'avocats, bien que ce recul soit tardif en comparaison internationale (Pilotti, 2017, p. 236) et un taux d'agriculteurs également élevé par rapport à sa représentation dans la population suisse, bien qu'il ait connu une forte chute ces dernières années (6,5 % au Parlement contre environ 3 % dans la population)¹⁵. Le taux de professionnels de la politique stagne certes, mais sa composition change en revanche fondamentalement. Le nombre de magistrats cantonaux est passé de plus de 20 % en 1910 à 1,6 % en 2016, témoignant de la professionnalisation de cette fonction au niveau des cantons et de l'interdiction de plus en plus fréquente du cumul de mandats pour les magistrats (par exemple art. 90 al. 2 Cst-VD), tandis que la proportion de politiciens de carrière connaît une forte croissance. C'est notamment la catégorie des parlementaires professionnels qui est à ce titre particulièrement parlante. La catégorie était

¹⁴ Office fédéral de la statistique. « Enquête suisse sur le niveau et la structure des salaires 2014. Communiqué de presse ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/salaires-revenus-cout-travail.assetdetail.39775.html> (consulté le 26 mai 2017)

¹⁵ Union Suisse des Paysans. « Population, organisations, formation ». <https://www.sbv-usp.ch/fr/statistique/statistiques/population-organisations-formation/> (consulté le 11 avril 2017)

inexistante jusque dans les années 1970, car ce mandat ne permettait pas d'en vivre, mais à partir de 1980 et du statut revalorisé des parlementaires, on voit émerger cette nouvelle catégorie (4,4 %) qui ne cesse de prendre de l'ampleur pour augmenter à 7,6 % en 2000 et atteindre 24 % en 2016.

La manière dont les parlementaires se définissent change également au fil du temps (**Erreur ! Nous n'avons pas trouvé la source du renvoi.**). En 1991, ils étaient près de 40 % à se définir comme politiciens de milice, alors qu'en 2014, ils étaient à peine plus de 10 %. Les parlementaires se définissant comme semi-professionnels ont augmenté et la part de ceux se décrivant comme professionnels est passée de 10,6 % en 1991 à 34,4 %. Cela est probablement en partie dû aux importantes modernisations du début des années 1990 et à la revalorisation de la rémunération des parlementaires.

Tableau 2 : Comment se définissent les parlementaires ?

	Riklin et Möckli (1991) *	Eco'Diagnostic (2001)	Bütikofer (2014)
Politiciens de milice	37,3	32,5	10,6
Politiciens semi-professionnels	47,1	46,6	55
Politiciens professionnels	10,8	20,8	34,4

* Le total ne fait pas 100 %, car 4,6 % des députés se définissaient comme « autres ».

Sources : Pilotti (2017, p. 99)

On constate ainsi dans les faits une professionnalisation indéniable de l'activité de parlementaire fédéral, et ce constat est d'autant plus marqué au Conseil des États. De plus, la surreprésentation des professions libérales montre que certaines catégories professionnelles — les salariés notamment — peinent à être représentées probablement faute de flexibilité professionnelle.

5.2.4 Comparaison internationale

Enfin, analyser les caractéristiques des parlementaires suisses dans une perspective internationale est utile pour ce travail, afin de relativiser les données présentées par ailleurs. Dans son étude sur la professionnalisation du Parlement, réalisée sur mandat des Services du Parlement, Z'graggen (2004) établit une comparaison internationale des parlements de l'OCDE et les classe à l'aide d'un index de professionnalisation calculé selon quatre critères : le revenu des parlementaires, les coûts du Parlement, le temps passé en commission et en plénum. L'Assemblée fédérale se classe ainsi, selon l'auteure, comme deuxième parlement le moins professionnalisé derrière l'Espagne (Figure 6).

Z'graggen (2004) met aussi en avant, comme déjà présenté, que la rémunération des parlementaires fédéraux est faible, malgré sa forte augmentation des dernières années. L'étude de Z'graggen datant de 2004, ces chiffres devraient être adaptés pour coller à la réalité actuelle, car la rémunération des parlementaires s'est vue augmentée de 10 % depuis 2004. Il est également important de remarquer que les coûts du Parlement augmentent sans cesse, ce qui est également

un indicateur de professionnalisation. Les adaptations des rémunérations d'une part, mais aussi l'adaptation de l'administration parlementaire qui prend une place de plus en plus importante d'autre part, sont les causes de ces augmentations. Les chiffres concernant les coûts du Parlement, présentés plus en détail par la suite, sont parlants à ce sujet : les dépenses ont presque doublé entre 2004 et 2016 pour passer de près de 36 millions à plus de 55 millions de francs (voir 6.3). Ces augmentations ont certes été importantes, mais le Parlement suisse reste néanmoins le moins cher parmi vingt pays membres de l'OCDE (Z'graggen, 2009, p. 100-101). Cependant, peu cher ne signifie pas qu'il n'est pas efficace, au contraire :

« Allerdings kann auch mit wenig Ressourcen viel erreicht werden: Zwar verfügt die Schweiz über das kostengünstigste Parlament im Vergleich von 20 OECD-Staaten, hingegen rangiert die Schweiz auf Rang 6, wenn der Zeitaufwand für die Kommissontätigkeit verglichen wird (Z'graggen & Linder, 2004, p. 18). Mit anderen Worten: Die schweizerischen Parlamentsmitglieder kosten wenig und leisten viel. » (Lüthi, 2014, p. 188)

Cette particularité suisse en termes de faibles coûts s'est peut-être estompée et une nouvelle étude internationale détaillée permettrait de montrer en quoi la situation a pu changer depuis la nouvelle Loi sur l'Assemblée fédérale.

Figure 6 : Degré de professionnalisation des parlements des pays de l'OCDE

Land	Einkommen	Kosten Parlament	Zeitaufwand a: Sessionen	Zeitaufwand b: Kommissionen	Zeitaufwand: a und b	Prof.index
Spanien	0.173	0.140	0.355	0.123	0.239	0.184
Schweiz	0.225	0.077	0.294	0.303	0.299	0.200
Luxemburg	0.367	0.125	0.207	0.345	0.276	0.256
Neuseeland	0.251	0.102	0.602	0.268	0.435	0.263
Schweden	0.318	0.171	0.600	0.046	0.323	0.271
Portugal	0,287	0,250	0,360	0,221	0,290	0,276
Norwegen	0.406	0.235	0.445	0.072	0.258	0.300
Belgien	0.411	0.296	0.264	0.239	0.251	0.320
Finnland	0.348	0.172	0.543	0.341	0.442	0.321
Dänemark	0.397	0.198	0.596	0.187	0.392	0.329
Irland	0.427	0.208	0.737	0.174	0.455	0.363
Australien	0,367	0,415	0,563	0,095	0,329	0,370
Österreich	0.605	0.263	0.368	0.125	0.246	0.371
Deutschland	0.490	0.565	0.495	0.227	0.361	0.472
Niederlande	0.496	0.308	0.891	0.418	0.655	0.486
England	0.535	0.215	1.332	0.117	0.725	0.492
Italien	0,364	0,405	0,787	0,683	0,735	0,501
Frankreich	0.475	0.523	0.985	0.156	0.571	0.523
Kanada	0,836	0,326	0,765	0,130	0,447	0,537
USA	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000

Sources : Z'graggen & Linder (2004, p. 18)

5.3 Résumé des rapports formels et de leur évolution

Dans cette partie, je commencerai par reprendre et résumer les différents éléments évoqués dans les parties précédentes.

Les différentes observations et analyses détaillées au chapitre précédent aboutissent à un même constat : le principe de milice pose le problème d'un Parlement moins réactif et une organisation milicienne ne semble plus convenir à la charge de travail existante. Si le Parlement suisse de 1848 pouvait remplir ses tâches et relever les défis de l'époque en faisant le poids face à l'administration, dès le début du 20^e siècle, l'évolution de l'exécutif et des changements dans l'environnement interne et international rend l'exécution de ces tâches par le Parlement plus difficile.

Il est d'ailleurs important de comprendre la faiblesse du Parlement non pas comme un manque de compétences intellectuelles, mais plutôt comme un déficit d'ordre logistique. Cependant, les améliorations d'ordre logistique ne sont pas à même de tout résoudre, car « la rationalité des acteurs n'est pas seulement limitée par un manque d'information, mais aussi par des valeurs. Les choix des députés, quel que soit le stock d'information à leur disposition, seront toujours en partie dictés par leur vision du monde, ce qui est le propre du caractère politique des décisions » (Papadopoulos, 2000, p. 115). Les valeurs des parlementaires, qui empêchent certes de ne faire qu'un travail technocrate, peuvent néanmoins aussi prévaloir sur leur rationalité.

Dans le tableau suivant, je reprends les différents éléments mentionnés jusqu'à présent dans ce travail pour faire un bilan de ce qui semble affaiblir ou renforcer l'exécutif et le législatif.

Tableau 3 : Résumé des rapports entre pouvoirs législatif et exécutif

	Assemblée fédérale	Conseil fédéral
Rôle formel dans la Constitution fédérale	Autorité suprême	Soumis au contrôle de l'Assemblée fédérale
Démocratie directe	Réduit l'influence des deux pouvoirs	
Fédéralisme	Influence se bornant à la garantie fédérale	Influence dans la mise en œuvre des politiques publiques (fédéralisme d'exécution)
Démocratie consociative	Réduit l'influence directe des deux pouvoirs, mais renforce la légitimité de leurs décisions	
Néocorporatisme	Exclusion de la phase préparlementaire	Le Conseil fédéral dirige la phase préparlementaire et l'administration
	L'inclusion d'experts de la société civile diminue la marge de manœuvre des deux pouvoirs	
Concordance	-	Renforce fortement la légitimité des décisions du Conseil fédéral
Principe de milice	Les parlementaires manquent de temps et de moyens pour exercer leur fonction de contre-pouvoir	Le Conseil fédéral peut s'appuyer sur une administration très puissante, nombreuse et professionnelle

Kriesi (1998, p. 217) parle du Parlement fédéral dans ces termes : « Sa faiblesse face au Gouvernement, son manque de ressources et le fait qu'il ne constitue qu'une étape intermédiaire dans le processus législatif (entre une phase préparatoire très importante et une face plébiscitaire souvent décisive) diminue considérablement sa marge d'action ». D'un point de vue individuel en revanche, les parlementaires jouissent d'une grande autonomie et possèdent ainsi une grande capacité à influencer les actes législatifs, surtout au sein des groupes parlementaires et des commissions permanentes.

Ce constat de faiblesse est largement partagé dans l'ensemble de la littérature scientifique (Aubert, 1991 ; Linder, 2005 ; Lüthi, 2014, p. 188). On peut ainsi décrire l'Assemblée fédérale suisse comme un Parlement fort formellement, mais plus faible dans les faits. Les réformes des années 1990-2000 ont eu donc notamment pour but de pallier cette faiblesse constatée de longue date.

C'est ainsi que Vatter (2016, p. 543) analyse également l'évolution de ce rapport entre pouvoirs et réévalue la position de la Suisse à partir des constats de Lijphart en les affinant. Selon les périodes, il résume le rapport exécutif législatif comme suit, où 1 représente un parlement très fort et 10 un gouvernement très fort. À titre d'exemple, les États-Unis disposent d'un indice 4, la France 8, le Royaume-Uni 8,12, l'Australie 9,10 et, à l'extrême, le Botswana à 9,90. Les chiffres pour la Suisse selon la période sont présentés ci-dessous :

Tableau 4 : Evolution de l'indice du rapport entre législatif et exécutif en Suisse

Merkmal	Konsenzausprägung	1848-1874	1874-1919	1919-1945	1945-1992	1992-2015	Vergleich 4. Zu 5. Periode
Verhältnis Exekutive-Legislative	Ausgeglichenes Exekutive-Legislative-Verhältnis	1.00	2.00	7.00	5.40	3.70	Leicht konsensueller

Sources : Vatter (2016, p. 543)

On constate alors, depuis la phase de « *Herrschaft des Bundesrates* » de l'entre-deux-guerres et dans la période d'après-guerre, que le Parlement regagne du terrain. Lüthi le pointe également, en soulignant l'importance de la nouvelle Constitution et de la nouvelle Loi sur l'Assemblée fédérale (LParl, [RS 171.10](#)) entrée en vigueur en 2003, qui ont permis que l'Assemblée fédérale « *wieder mehr willens und auch fähig ist, ihrer verfassungsmässigen Stellung gerecht zu werden und die Instrumente zu nutzen* » (Lüthi, 2014, p. 188). Ce constat est partagé par Vatter (2016, p. 277), qui conclut, en s'appuyant sur les travaux de Lüthi (2009a), que les réformes des dernières années ont permis au Parlement de trouver une place plus importante face à l'exécutif :

« *Dadurch hat die Bundesversammlung nicht nur ihre rechtlichen Einflussmöglichkeiten gestärkt, sondern mit Strukturanpassungen dafür gesorgt, dass sie ihre Rechte auch wirkungsvoller ausüben kann. Für die neueste Zeit kommt deshalb Lüthi (2009a) zum Schluss, dass das Parlament insgesamt über ein differenziertes rechtliches Instrumentarium verfügt, mit dem es den Gesetzgebungsprozess wirksam mitgestalten und seine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen kann.* »

Enfin, j'ai montré que la professionnalisation est une réalité observable empiriquement, et que les réformes visent non pas à véhiculer des valeurs concernant ce que devrait être l'institution du Parlement, mais plutôt à adapter les institutions à la réalité.

6 Tendances actuelles

Dans la partie suivante, c'est l'adaptation concrète du Parlement et du Gouvernement face aux changements de ces dernières années qui sera étudiée, afin de déceler plus particulièrement quels ont été les effets des réformes entreprises à la fin du 20^e siècle. Pour ce faire, j'utiliserai différents indicateurs visant à montrer si l'influence du Parlement a crû ou au contraire diminué dans les faits.

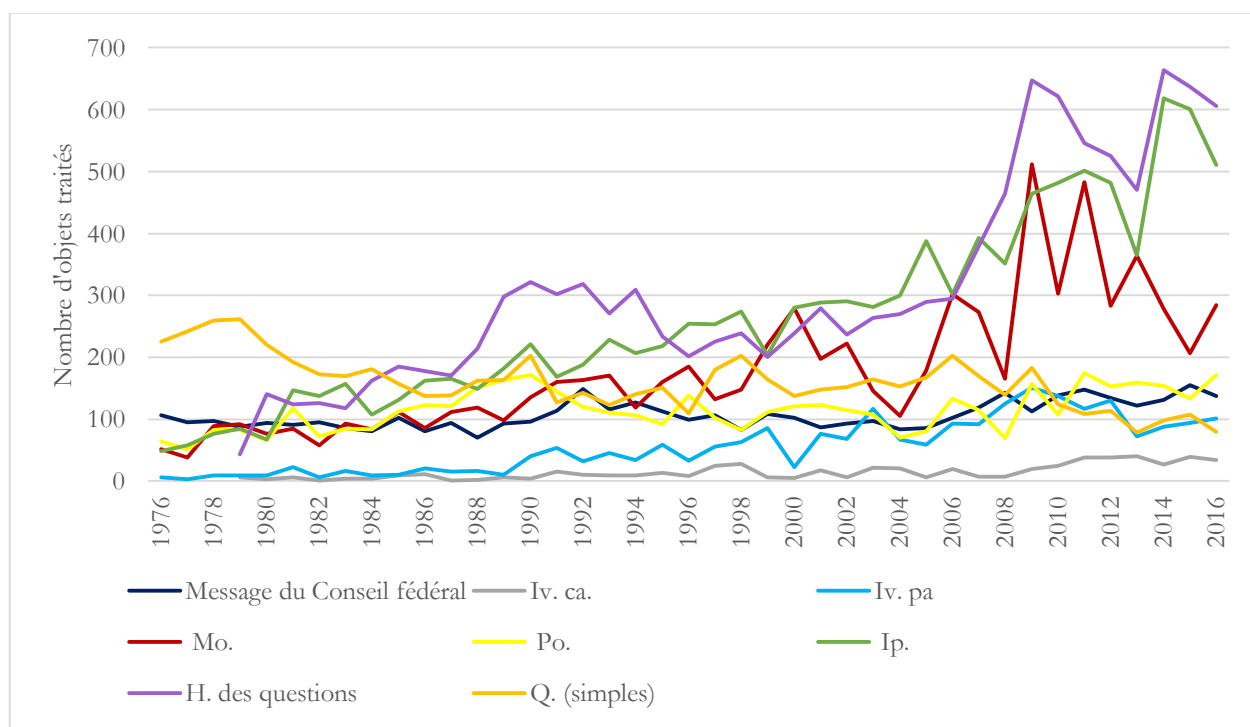
6.1 Activité législative du Parlement et outils parlementaires

Dans cette partie, j'analyse l'activité législative comme indicateur de l'influence réelle du Parlement sur la législation. Le poids respectif des deux pouvoirs n'est pas aisé à évaluer, mais certains chiffres peuvent permettre d'émettre des hypothèses. L'évolution des types d'objets traités par les deux chambres de l'Assemblée fédérale, ainsi que le type d'actes législatifs édictés, peuvent être des exemples d'indicateurs. Je vais commencer par analyser les interventions du Conseil national, puis celles du Conseil des États.

On remarque dans l'évolution des objets traités par le Conseil national que le nombre de messages du Conseil fédéral reste relativement stable (*Figure 7*). Les questions simples (Q. [simples]) décroissent légèrement, remplacées probablement par l'heure des questions (voir ci-dessous). Le nombre de postulats (Po.) croît légèrement, mais l'augmentation n'est pas très significative. Les interpellations (Ip.) sont en revanche un type d'objets dont le nombre croît fortement au fil des ans : elles ont en effet été multipliées par dix en 40 ans (de 6 en 1976 à 67 en 2016 et environ 80 par année entre 2013 et 2015). Cela peut s'expliquer par la rapidité de rédaction d'une interpellation de la part des parlementaires et son traitement relativement rapide pour l'administration. L'intervention est en effet courte, environ une page, et la réponse, tenant sur quelques pages, doit être donnée par le Conseil fédéral durant la session suivant celle du dépôt. De plus, les interpellations ne nécessitant pas de vote de la part des Chambres, il n'y a pas de risque de refus, et dans la pratique elles ne sont plus débattues au Conseil national, mais seulement au Conseil des États¹⁶. L'heure des questions (qui n'existe qu'au Conseil national) compte également de plus en plus d'interventions. Il s'agit d'une manière de traiter l'actualité de manière très rapide pour les parlementaires et l'administration. La question est courte et la réponse est donnée dans les jours qui suivent son dépôt durant la première heure des deuxièmes et troisièmes semaines de chaque session. C'est probablement le recours croissant à ce type d'interventions qui engendre une forte baisse du nombre de questions simples. On remarque enfin un nombre relativement stable, quoique légèrement croissant des initiatives déposées par des cantons (Iv. ca.), ce qui pourrait traduire une petite augmentation de leur influence sur la politique fédérale.

¹⁶ Parlement suisse. « Lexique du Parlement : Interpellation ». <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=116> (consulté le 14 avril 2017)

Figure 7 : Objets parlementaires traités par le Conseil national par type, entre 1976 et 2016

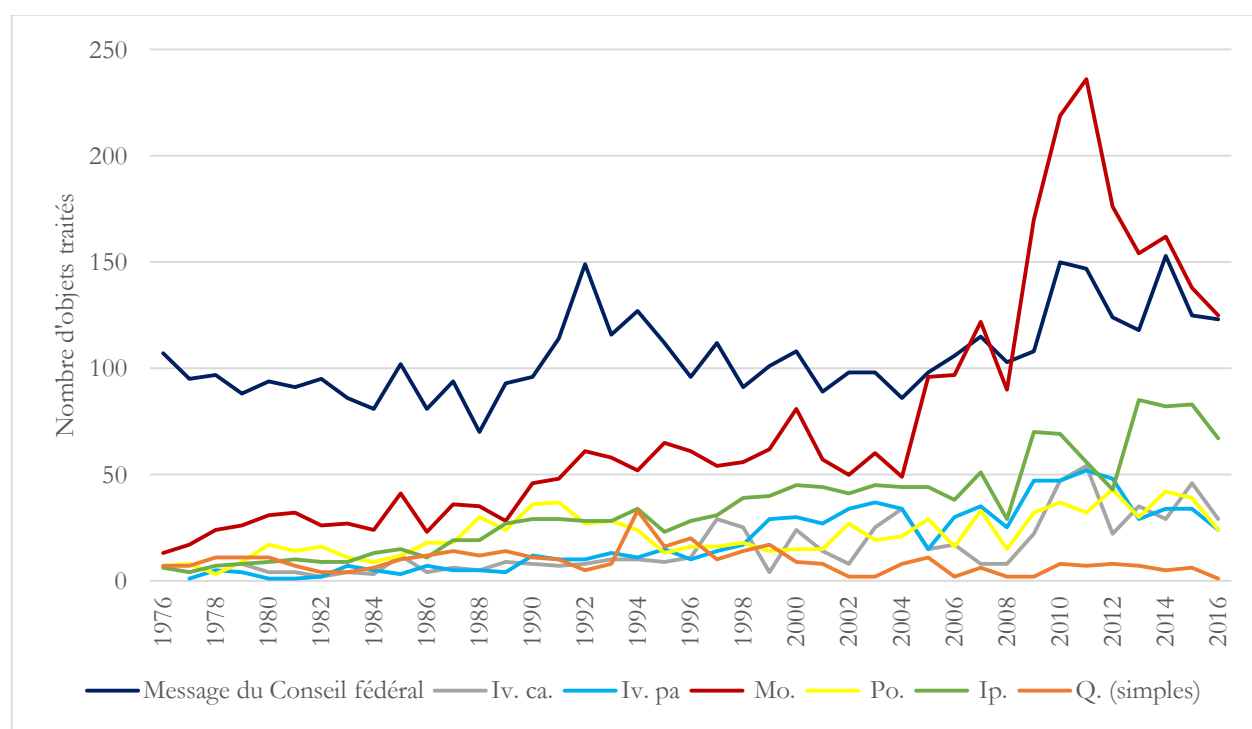


Source : pour 1976 à 2009, Services du Parlement (2000) ; pour 2009 à 2016, table des matières du Bulletin officiel

Les deux éléments les plus parlants pour l'analyse de ce graphique sont l'augmentation massive du nombre d'initiatives parlementaires (Iv. pa.) et de motions (Mo.) traitées. Ces deux types d'objets sont particulièrement intéressants, car une fois acceptés par les deux chambres de l'Assemblée fédérale, ils sont contraignants pour le Conseil fédéral et traduisent ainsi, par leur forte augmentation, une influence plus forte du Parlement sur les actes législatifs (Lüthi, 2009b, p. 367). D'environ six à dix initiatives parlementaires par année durant les années 1970, elles sont au nombre de 101 en 2016 et ont même culminé à 137 en 2010 et 151 en 2009. Concernant les motions, l'augmentation est également très grande, car d'une cinquantaine durant les années 1970, elles ont atteint aujourd'hui des chiffres entre 200 et 300, avec un pic à plus de 500 en 2009. Ces augmentations entraînent une forte charge de travail pour les commissions d'une part, mais également pour l'administration et le Conseil fédéral chargés d'y répondre d'autre part. Cette charge de travail croissante participe à mon sens de la nécessité d'une administration — tant au service de l'exécutif que du législatif — suffisamment dotée en personnel.

Pour le Conseil des États, on remarque une évolution semblable à celle du Conseil national (Figure 8). Les interpellations augmentent fortement, ainsi que les motions et les initiatives parlementaires. Si l'on observe les chiffres pour les deux Chambres confondues, les constats sont identiques (Annexe 4).

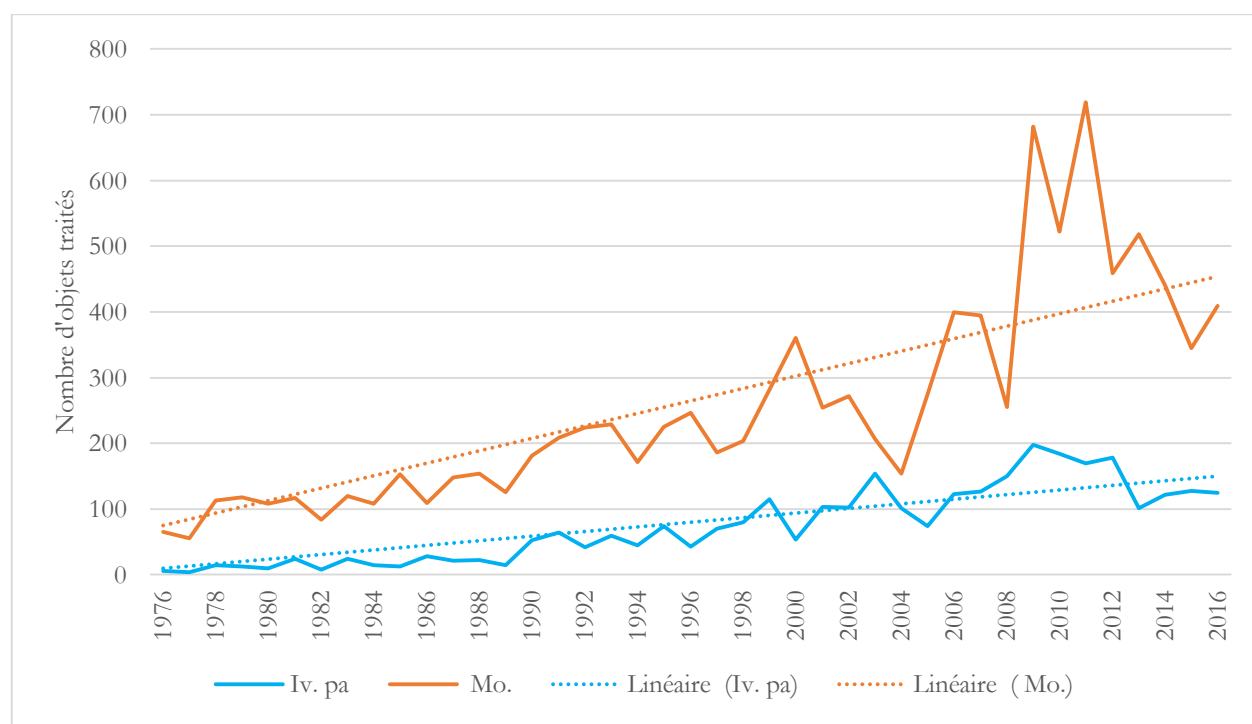
Figure 8 : Objets parlementaires traités par le Conseil des États par type, entre 1976 et 2016



Source : pour 1976 à 2009, *Rétrospectives de la législature 1995-1999* ; pour 2009 à 2016, *table des matières du Bulletin officiel*

Le graphique suivant montre les initiatives parlementaires et les motions isolées des autres types d'objets et présente également une courbe de tendance lissée de l'évolution quantitative de ces objets (Figure 9) :

Figure 9 : Motions et initiatives parlementaires traitées par l'Assemblée fédérale entre 1976 et 2016



Source : pour 1976 à 2009, *Rétrospectives de la législature 1995-1999* ; pour 2009 à 2016, *table des matières du Bulletin officiel*

Ces chiffres sont parlants au niveau de la charge de travail des parlementaires, mais en disent peu sur l'influence réelle des parlementaires sur les actes législatifs. Le nombre d'objets traités comprend en effet les objets acceptés par les deux conseils, mais également les objets ayant été refusés. Comme l'approbation des deux chambres est nécessaire pour qu'une motion soit transmise au Conseil fédéral, de même que l'aval des commissions thématiques de chaque conseil l'est pour les initiatives parlementaires, il faudrait différencier entre objets traités et objets acceptés. Enfin, les projets législatifs qui ont pu être initiés par une motion ou une initiative parlementaire peuvent encore être refusés lors du vote sur le projet définitif rédigé par le Conseil fédéral ou la commission du Parlement. Ainsi, trouver des indicateurs fiables dans ce domaine se révèle particulièrement compliqué et je ne pourrai prétendre à l'exhaustivité. Les chiffres présentés permettent cependant de dégager certaines tendances et d'évaluer si un changement dans l'influence réciproque des deux pouvoirs s'observe, ainsi que de déterminer l'évolution de l'impulsion législative.

Si l'on regarde de plus près le traitement des 414 initiatives parlementaires de la 49^e législature, on constate qu'une part d'entre elles sont retirées (78) ou classées (19), que plus de la moitié de ces objets ne se voient pas donner suite (217) et qu'enfin une petite partie des projets en découlant est retirée ou classée (36) ou encore rejetée en vote final (11). Finalement, ce sont 53 initiatives parlementaires qui ont mené à des actes ou modifications d'actes durant cette législature, soit un peu moins de 13 %¹⁷.

Concernant les motions de cette même 49^e législature, sur 1700 motions liquidées, on en compte 173 ayant été retirées, 73 classées suite au départ de l'auteur et 383 classées après les deux ans prescrits dans la LParl, 516 rejetées par le 1^{er} conseil, dont 2 après modification, puis 225 rejetées par le 2^e conseil. Ce sont finalement 330 motions, soit environ 19 % du total, qui sont transmises au Conseil fédéral. Or cela ne dit rien sur le devenir du projet que le Conseil fédéral devra présenter.

Une explication alternative pour l'augmentation du nombre de ces objets pourrait également être l'augmentation de la compétition entre parlementaires avec un champ politique devenant plus concurrent, ou du moins intégrant de plus en plus d'éléments caractéristiques des démocraties concurrentielles (Vatter, 2008, p. 37). Les interventions parlementaires seraient dans ce sens également des outils à disposition des parlementaires ou des groupes politiques, servant à se rendre plus visible et à augmenter leur couverture médiatique, et seraient ainsi également un moyen électoral et non pas seulement un moyen d'influencer la politique gouvernementale. Le choix du moment d'un dépôt d'intervention et la réflexion concernant la forme qu'elle devra prendre sont autant d'exemples de la logique marketing qui peut sous-tendre l'activité parlementaire.

¹⁷ Parlement suisse. « Interventions et actes édictés par l'Assemblée fédérale pour la 50^e législature et autres ». <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/faits-donnees-chifrees/interventions-actes-edictes-par-assemblée-federale> (consulté le 14 avril 2017)

Le degré auquel les interventions parlementaires sont acceptées ou refusées peut aussi varier en fonction du niveau de conflit entre les deux chambres du Parlement. En effet, comme les motions et les initiatives parlementaires doivent être acceptées par les deux chambres, le nombre d'objets acceptés diminue si les deux conseils sont plus distants politiquement et augmente s'ils se rapprochent, de même que plus de conflits entre les chambres induit une augmentation des conférences de conciliation. On a ainsi assisté à un pic du nombre d'objets devant passer en conférence de conciliation durant la 48^e législature, alors que la situation s'est apaisée durant la 49^e (*Tableau 5*). La 50^e législature s'est déjà montrée plus tendue que les précédentes entre les deux conseils, car entre décembre 2015 et décembre 2016, 9 objets ont déjà été envoyés en conférence de conciliation.

Tableau 5 : Nombre de conférences de conciliation par législature entre 1991 et 2016

Législature	Nombre
44 ^e législature (1991-1995)	7
45 ^e législature (1995-1999)	20
46 ^e législature (1999-2003)	20
47 ^e législature (2003-2007)	16
48 ^e législature (2007-2011)	29
49 ^e législature (2011-2015)	21
50 ^e législature (2015-déc. 2016)	9
Total	122

Sources : Services du Parlement (2017)

Même s'il est difficile de prédire les évolutions pour les prochaines décennies, on peut s'attendre à une augmentation croissante de la complexité des dossiers. Cela signifie que la charge parlementaire fédérale mais également la charge de travail au sein des différentes administrations — qu'elles dépendent de l'exécutif ou du législatif — ne cessera pas d'augmenter. Il est ainsi primordial à notre sens que le législateur soit attentif à ces évolutions, car il est de son ressort d'être garant des rôles respectifs des pouvoirs, et de veiller à un personnel administratif suffisant qui réponde aux besoins et qui s'adapte aux évolutions internes et extérieures, nationales et internationales.

6.2 Impulsion législative respective du Parlement et du Gouvernement

Après avoir étudié l'utilisation des outils à disposition du Parlement, il est utile d'analyser l'impulsion législative, c'est-à-dire le déclenchement du processus législatif. Il s'agit de déterminer quelles institutions édictent des actes législatifs en Suisse, et plus précisément, quel type d'acte est initié par chacun des pouvoirs. En effet, l'institution qui donne l'impulsion législative est celle qui met les thèmes à l'agenda politique.

Plusieurs études se sont penchées sur cette question. Pour la période entre 1971 et 1976, il s'agit de l'étude de Poitry (1989) et pour la période entre 1996 et 1999, il s'agit de Sciarini et al. (2002). La différence entre les deux périodes montre notamment qu'il y a, dans les années 1990, une part plus importante dont l'origine est internationale (*Tableau 6*). Il est fort probable qu'aujourd'hui, plus de dix ans après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux I et II avec l'Union européenne et de par le principe d'harmonisation autonome par exemple (voir Hertig & Wey, 2008), la part des actes dérivés de l'international soit beaucoup plus élevée ; ces données sont toutefois difficiles à calculer.

Tableau 6 : Impulsion des processus décisionnels, périodes 1971-76 et 1996-99, en %

	1971-1976	1996-1999
Assemblée fédérale	46	26
Administration	26	41
Peuple et cantons (dont peuple)	15	15 (14)
International	13	17
Total (N)	100 (137)	100 (210)

Source : pour 1971-76, Poitry (1989, p. 191) ; pour 1996-1999, Sciarini et al. (2002, p. 11)

Ces résultats concordent a priori avec les conclusions que j'ai pu tirer dans la partie précédente de ce travail et dénotent une accentuation du phénomène. On assiste à un glissement marqué de l'impulsion législative vers l'exécutif et l'administration. En revanche, le glissement semble marqué malgré les réformes institutionnelles du Parlement au début des années 1990. Cela pourrait néanmoins s'expliquer par la croissante complexité de la législation et ses aspects souvent techniques, et donc plutôt administratifs ou encore relevant de la compétence de commissions extra-parlementaires.

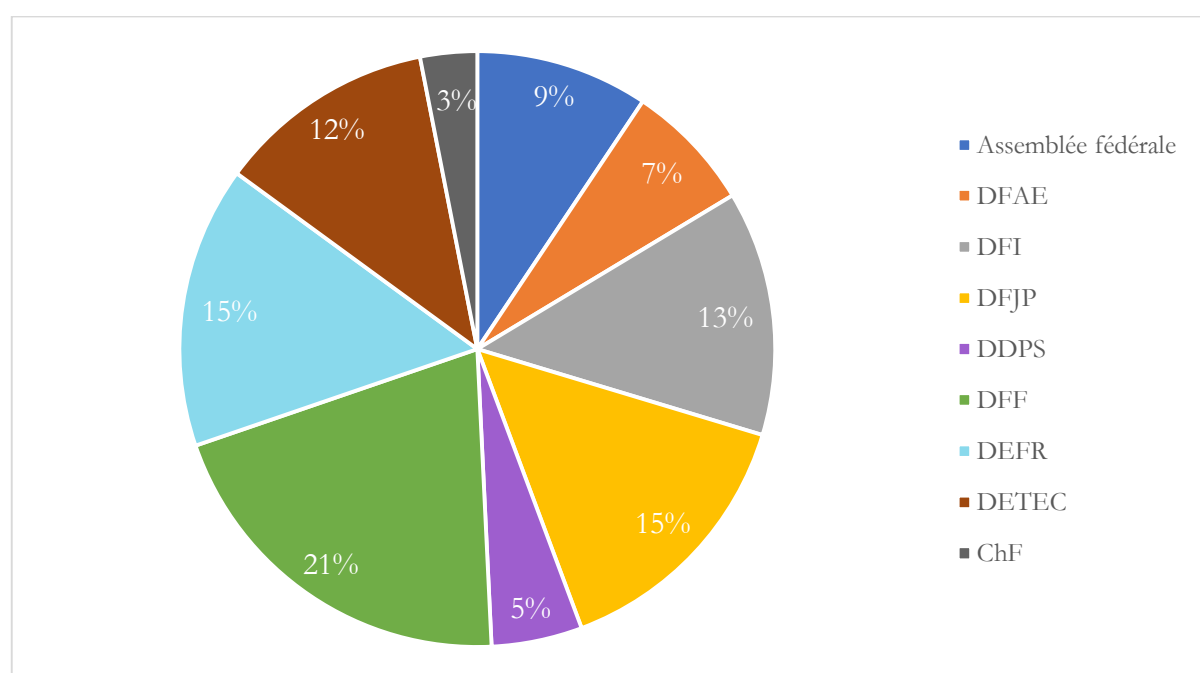
Depuis l'étude de Sciarini et al. (2002), le sujet de l'impulsion législative n'a pas été étudié de manière longitudinale. J'essaierai, dans la suite de ce travail, d'envisager l'évolution globale identifiée dans les diverses études et d'analyser si les constats de la littérature se confirment ou si la tendance s'inverse. Je n'aurai pas la prétention d'obtenir le degré de précision de Poitry ou Sciarini et al., mais je m'efforcerai d'observer les tendances de ces dernières années afin de permettre ainsi un regard plus actuel sur les rapports de force analysés plus haut.

Pour cela, l'analyse se concentrera dans un premier temps sur la répartition des actes législatifs votés par le Parlement en fonction de l'organe et du département qui en est à l'origine. Cet indicateur prend en compte les messages du Conseil fédéral selon le département. Pour l'impulsion du Parlement, ces chiffres prennent en compte les initiatives législatives, et donc une influence directe du Parlement sur un acte. On voit ainsi la première limite de ces chiffres des Services du Parlement, car une seule sorte d'intervention parlementaire est prise en compte. L'influence des motions n'est malheureusement pas étudiée, car cela nécessiterait des moyens non disponibles dans le cadre de ce travail, alors que celles-ci correspondent quantitativement à

l'outil principal utilisé par les parlementaires pour initier ou influencer les actes législatifs. La seconde limite de cet indicateur est que la potentielle origine internationale d'un acte et celle liée à la démocratie directe (initiatives populaires) ne sont pas prises en compte.

Si l'on considère l'ensemble des actes législatifs entre la 42^e et 49^e législature (1983-2015), c'est-à-dire les lois fédérales, les arrêtés fédéraux, les arrêtés fédéraux simples et les ordonnances de l'Assemblée fédérale, les chiffres sont peu parlants (*Figure 10*). On observe selon cet indicateur que le Parlement initie 9 % de tous les actes et que l'administration est responsable du reste. Ces chiffres ne reflètent pourtant pas la réalité, comme cela a été déjà mentionné plus haut, car l'influence internationale compte pour au moins 17 % (Sciarini et al., 2002) et a sûrement augmenté depuis. En outre, les cantons et le peuple ne sont pas intégrés.

Figure 10 : Actes législatifs selon l'initiateur (42^e-49^e législature)



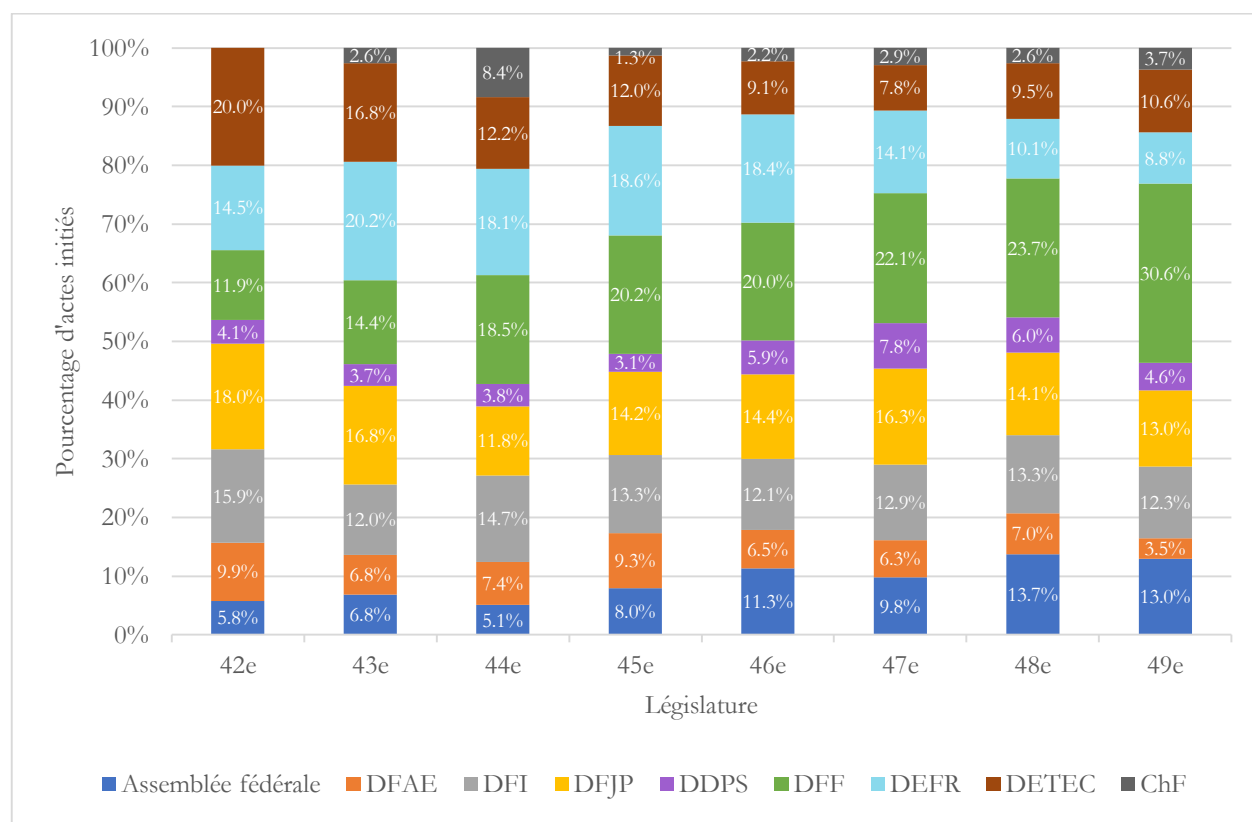
Sources : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Si l'on observe l'évolution en fonction de la législature dans laquelle ces objets ont été liquidés, les chiffres deviennent plus intéressants, car ils permettent d'observer des tendances. Ainsi, on remarque une évolution sensible de la répartition entre pouvoirs législatif et exécutif (*Figure 11*). Le Parlement semble prendre plus de place au fur et à mesure des périodes : de 5,8 % des actes durant la 42^e législature, ces chiffres passent à près de 13 % durant la 49^e législature.

Pour rattacher ces chiffres à des estimations plus fidèles à la réalité et plus précises, les chiffres de la 45^e législature peuvent être comparés aux résultats trouvés par Sciarini et al., car la période étudiée est la même. On peut ainsi raisonnablement affirmer que depuis cette période, le Parlement a progressivement pris du poids face au Gouvernement. Suivant ces chiffres, il semble même possible de dire que la part de l'impulsion législative du Parlement aurait presque doublé depuis les années 1991-1995 et que les chiffres que produirait une étude semblable sur la période 2011-2015 (49^e législature) montreraient un Parlement et un Gouvernement aux

impulsions plus ou moins équilibrées. L'augmentation forte des interventions parlementaires contraignantes confirme aussi cette hypothèse.

Figure 11 : Actes législatifs selon l'initiateur en %, par législature (42^e-49^e législature)



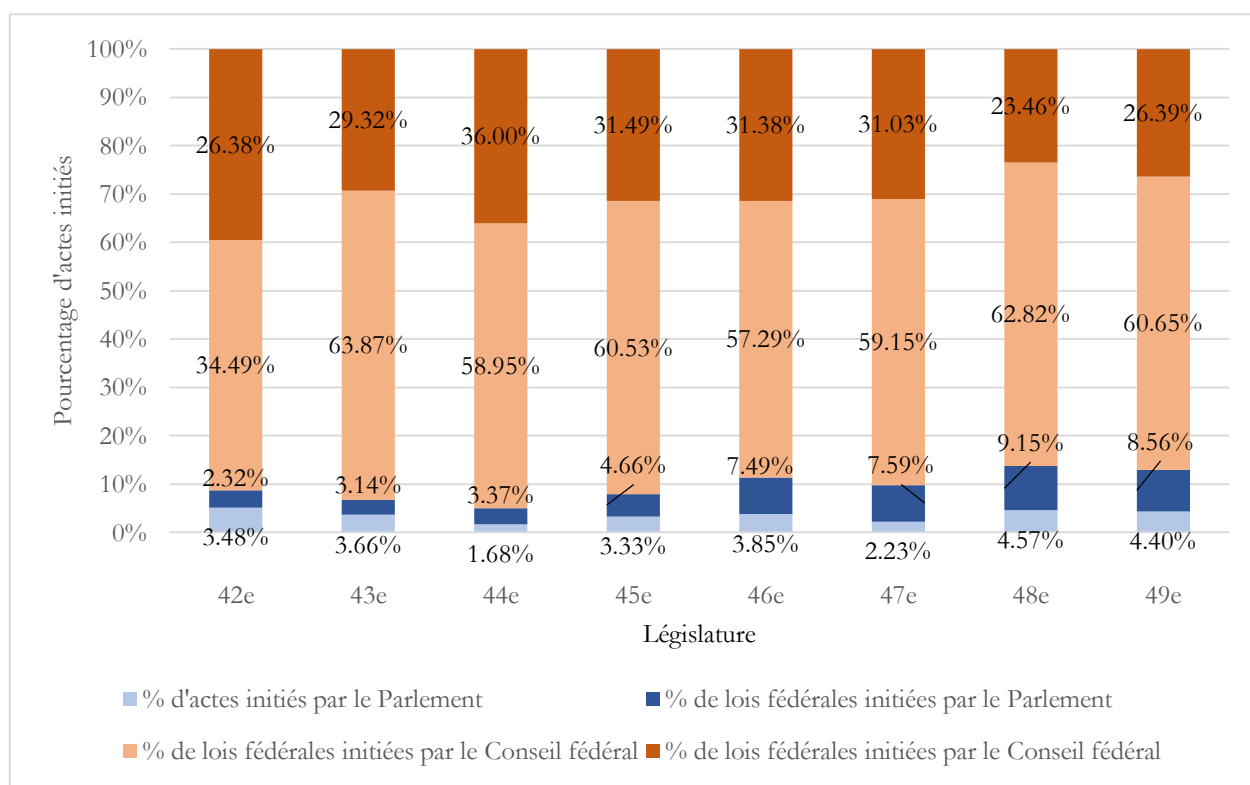
Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Si l'on n'examine que les lois fédérales, qui sont les actes législatifs les plus importants et les seuls pouvant contenir des « dispositions importantes qui fixent des règles de droit » (à ce sujet voir Mahon, 2014, p. 283), on remarque que la part initiée par le Parlement est plus grande encore que pour les actes législatifs en général (*Annexe 5*). D'ailleurs, les lois fédérales représentent 35 % des actes sur l'ensemble des législatures étudiées, ce qui en fait également une forme d'acte importante quantitativement (*Annexe 6*). Cela permet d'accentuer encore l'hypothèse selon laquelle le Parlement reprendrait une position plus forte étant donné le caractère extrêmement important des lois fédérales.

Cette part plus importante est également beaucoup plus visible si l'on regarde l'évolution de l'impulsion des lois fédérales (*Annexe 7*). Durant la 48^e législature, la part de lois fédérales édictées par le Parlement atteint près de 30 %, pour ensuite légèrement reculer.

Si l'on analyse les actes édictés, en considérant les différents départements comme une seule entité, et en mettant en exergue la part de lois fédérales pour chacun des deux pouvoirs, on obtient le résultat suivant montrant les parts respectives de lois fédérales et d'autres actes initiés par le Parlement et le Gouvernement (*Figure 12*) :

Figure 12 : Lois fédérales initiées par le Parlement et le Gouvernement, par législature (42^e-49^e législature)



Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

La question des causes de cet apparent sursaut de présence du Parlement ces dernières années est particulièrement intéressante. Comme l'ont déjà remarqué Lüthi (2009a) et Vatter (2016, p. 277), cela est probablement directement lié aux diverses réformes, mais plus particulièrement à la plus grande reconnaissance atteinte par les parlementaires et la plus forte rétribution qu'ils reçoivent depuis peu de temps, en particulier depuis 2003 où la rétribution totale moyenne s'est rapprochée de 100 000 CHF par an. Bien que nettement plus faible que les rétributions parlementaires des autres pays de l'OCDE et la plus faible des parlements étudiés par Z'graggen (2004, p. 50), la rétribution permet actuellement aux parlementaires de vivre uniquement de cette activité s'ils le souhaitent. Si on lie cela au fait que de plus en plus de parlementaires se déclarent « politiciens professionnels » et même « parlementaires professionnels », on peut aisément en déduire que le temps consacré à cette activité devient de plus en plus grand, et qu'il n'est en revanche plus indispensable d'adjoindre une autre activité pour l'acquisition du revenu. Cela permet d'améliorer la qualité du travail des parlementaires, mais également leur indépendance (Pilotti, 2017, p. 155) et leur présence médiatique.

On peut enfin noter la fonction du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui prend une position de plus en plus importante avec un nombre d'évaluations de politiques publiques en hausse (*Annexe 8*).

Ces différents éléments jouent ainsi un rôle de taille dans la force du Parlement s'ils permettent aux membres de posséder plus de moyens et d'instruments afin d'influencer certains actes spécifiques, et d'ainsi mieux tenir leur rang face au Conseil fédéral. On remarque ainsi que, petit à

petit, le Parlement prend du poids, grâce à la spécialisation des parlementaires dans les commissions permanentes et une meilleure reconnaissance financière de ce travail.

6.3 Importance croissante de l'administration parlementaire

Nous analysons ici la croissance de l'administration parlementaire, officiellement appelée Services du Parlement. Son évolution est en effet un indicateur d'un renforcement de l'Assemblée fédérale et du besoin de personnel administratif induit par ce renforcement. Ceci découle de l'importance reconnue d'une institution parlementaire forte comme contre-pouvoir face au Conseil fédéral et son administration.

Pendant longtemps, l'administration parlementaire suisse était faible, à l'image de l'ensemble du pouvoir central :

« L'aménagement des Services du Parlement a débuté en 1903 par la création du secrétariat permanent des commissions des finances et de la délégation des finances. Le secrétariat de l'Assemblée fédérale, dont les fonctions avaient été auparavant exercées par la Chancellerie fédérale, a été créé en 1920. Le secrétariat permanent des commissions de gestion et le service de documentation s'y sont ajoutés en 1967 ; le service des commissions et le service permanent de rédaction (qui a remplacé le bureau des sténographes, créé au siècle passé) ont été institués en 1972. » (FF 1978 II 1180).

Les Services du Parlement ont réellement commencé à se développer durant les années 1970 et plus précisément à partir du moment où ils ont été rattachés au Parlement et non plus à la Chancellerie fédérale comme auparavant (Pilotti, 2017, p. 91), ce qui leur permet une plus grande indépendance, car ils ne répondent alors plus de l'exécutif, mais de l'Assemblée fédérale directement (de la Délégation administration plus précisément) (art. 38 al. 2 et art. 65 LParl). Suite au rapport « Avenir du Parlement », le rôle de l'administration parlementaire fut renforcé, et cette dernière fut agrandie et réorganisée (FF 1978 II 1217). Dans le rapport « Réforme du Parlement », cette évolution est cependant considérée comme encore insuffisante et la commission souhaite poursuivre dans cette voie. On identifie la création d'un service de traduction au sein des Services du Parlement comme une nécessité, afin de permettre aux parlementaires un travail plus efficace dans leur propre langue, grâce à la traduction simultanée des séances plénières (FF 1991 III 851).

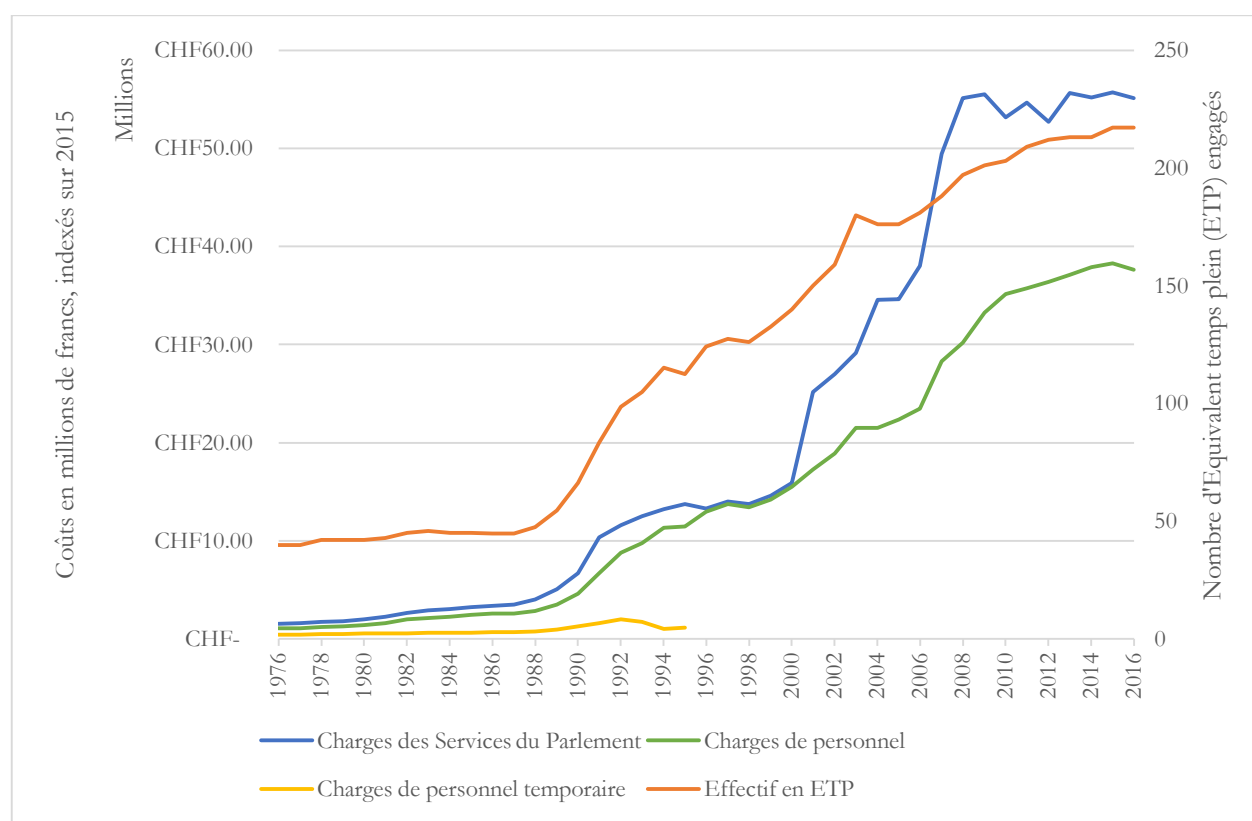
Extrêmement peu d'études se sont penchées sur les Services du Parlement en Suisse, et celles qui le font traitent le sujet en marge d'études plus générales sur l'Assemblée fédérale. Pour étudier l'évolution de l'administration parlementaire, je vais donc observer les coûts annuels des Services du Parlement, ainsi que les charges de personnel et les effectifs, afin de voir dans quelle mesure ils se sont développés. Ces indicateurs offrent une vue d'ensemble, mais ne sont certes pas exactement directement représentatifs d'un renforcement de l'institution.

Si l'on analyse les chiffres présentés ci-dessous (*Figure 13*), on remarque que les années 1976 à 1990 se caractérisent par une relative stabilité des charges de personnel et des effectifs. Dès le début des années 1990 en revanche, ce qui correspond aux réformes du Parlement et à

l'introduction du système de commissions permanentes, on remarque une forte augmentation des effectifs, ce qui se traduit naturellement par une augmentation des coûts. Dans les années 2010 à 2017, la courbe augmente moins fortement et on assiste à plus de stabilité d'année en année¹⁸.

Jusqu'en 2000, les charges des Services du Parlement correspondent essentiellement aux dépenses de personnel. Elles sont certes croissantes, mais il y a peu de coûts autres. Depuis 2001 en revanche, l'administration parlementaire a vu ses coûts généraux augmenter plus rapidement que les effectifs. Cela s'explique premièrement par le fait que les cotisations sociales de ses employés sont payées directement par les Services du Parlement depuis 2001 (Comptes d'État 2001, p. 215a), mais cela s'explique également en grande partie par le recourt de plus en plus fréquent à des mandats d'expertise externes. Il s'agit enfin aussi d'investissements d'ampleur en matière informatique (Budget 2001, p. 415).

Figure 13 : Évolution des charges et des effectifs des Services du Parlement



Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale ; Comptes d'État de la Confédération suisse 1976-2016 ; Budget 2017 de la Confédération suisse (consulté le 15 mai 2017)

NB : Les coûts sont indexés sur l'année 2015 ; les charges de personnel temporaire comprennent également les auxiliaires ; depuis 1996, les catégories de charges de personnel sont indifférenciées.

¹⁸ Les charges de personnel correspondent au poste « Rétribution du personnel » (3010.115 des comptes d'Etat), incluant également le personnel engagé uniquement durant les sessions parlementaires. Les charges totales correspondent aux postes 30 et 31 des comptes d'Etat de la Confédération.

On peut ainsi faire deux constats à partir de ces différents chiffres. Premièrement, les Services du Parlement ont eu des besoins croissants en termes de personnel au fil des années et ces besoins semblent se stabiliser depuis 2010 environ. Le recours à des mandats externes illustre le besoin informationnel de l'institution et de ses membres, et aussi le fait que les ressources ne sont pas toutes disponibles à l'interne. Deuxièmement, des investissements massifs, notamment informatiques, ont été réalisés durant les années 2000 et ont mené à une augmentation des dépenses des Services du Parlement.

On peut néanmoins relever que Riklin & Ochsner (1984, p. 98) parlent de l'administration parlementaire suisse comme la « *bescheidensten der Welt* ». Depuis, la situation a certes évolué, mais le résultat reste modeste. De près de 22 collaborateurs par parlementaire pour le Parlement des États-Unis (le mieux doté), on passe à 0,6 pour la Suisse (le moins doté) (Z'graggen, 2009, p. 119). La moyenne des pays étudiés se situe à 3,5 collaborateurs. En 2017, ce chiffre se monte à 0,88 pour la Suisse et une évolution est donc perceptible, mais les parlementaires suisses restent comparativement fortement sous-dotés en ressources humaines et logistiques.

De manière plus générale, on peut avancer que c'est le renforcement de l'administration parlementaire qui a permis un renforcement de l'institution du Parlement et de sa force d'impulsion par rapport au Conseil fédéral. En effet, le rôle des Services du Parlement est d'assurer aux parlementaires qu'ils puissent remplir leur mandat dans les meilleures conditions possibles et de mettre à disposition les ressources matérielles et informationnelles nécessaires à l'exercice de leur fonction.

Ce type d'administration est incontournable, mais il est essentiel que son rôle ne prenne pas une dimension trop politique. Certes, tout travail au sein des autorités fédérales contient une dimension politique, mais le soutien des Services du Parlement doit rester un soutien à l'institution et non aux forces politiques représentées à l'Assemblée fédérale, ce qui est le rôle de l'administration politique (voir chapitre 6.4). Le risque de voir l'administration parlementaire accaparée par les groupes parlementaires les plus forts serait un grand problème. Les besoins du Parlement ont crû au fil du temps, et l'augmentation de la taille et du personnel de ses services sont la preuve que ces besoins ont été entendus et que l'on tente d'y répondre. Pour l'avenir, il serait opportun d'étudier dans quelle mesure ces besoins sont remplis — que ce soit en termes d'administration générale, dans le Contrôle Parlementaire de l'Administration, dans le domaine de la Haute surveillance, ou au sein des secrétariats de commissions — ou alors si l'administration parlementaire n'est pas encore suffisamment développée pour servir un Parlement à la force croissante.

Je laisse cette question ouverte, n'ayant pas les moyens d'y répondre.

6.4 Assistants parlementaires et secrétariats de groupes parlementaires comme « administration politique »

Nous analysons enfin dans cette partie le potentiel de développement de l'administration politique comme soutien au travail parlementaire et comme complément au travail des Services du Parlement.

Depuis 1991, des assistants parlementaires peuvent être engagés par les parlementaires afin de les seconder dans leurs tâches. Chaque membre de l'Assemblée fédérale reçoit un montant forfaitaire qu'il peut utiliser afin de rémunérer son ou ses conseillers. Ces personnes ne sont pas employées de la Confédération et leur contrat relève du droit privé.

Ce type de fonction, de même d'ailleurs que les secrétariats des groupes parlementaires, ne font pas partie de l'administration parlementaire. Cela permet ainsi de distinguer les Services du Parlement, neutres et avec un rôle d'appui administratif, de la fonction plus politique d'assistants parlementaires, qui participent notamment à la rédaction des interventions parlementaires. Cette séparation essentielle vise à distinguer de la manière la plus claire possible le monde administratif et politique. Les Services du Parlement sont ainsi au service de l'institution de Parlement et « le rôle le plus important d'un fonctionnaire parlementaire n'est certainement pas de conseiller les députés, mais plutôt de les dissuader de croire en leurs propres idées » (Young cité dans Schwab, 2013).

C'est à mon avis ici que les besoins pourraient être comblés. Les assistants parlementaires ont une fonction administrative, mais aussi de conseiller politique pour le parlementaire qui les emploie, à l'image des entourages des conseillers fédéraux (Göransson, 2008, p. 15-16). Un rôle renforcé de cette administration politique permettrait de décharger les parlementaires et de leur offrir un meilleur exercice de leur mandat. Une telle évolution aurait l'avantage d'une plus grande flexibilité en termes de temps pour les parlementaires, d'une possible utilisation de leur assistant parlementaire comme assistant administratif et comme représentant ; ainsi cela participerait à la sauvegarde du principe de milice.

Certaines propositions parlementaires vont d'ailleurs dans ce sens (Initiative parlementaire 15.445) et proposent par exemple de rattacher administrativement les assistants parlementaires aux Services du Parlement. Les assistants parlementaires seraient ainsi employés des Services du Parlement et bénéficieraient des conditions du personnel de la Confédération, mais répondraient chacun envers le parlementaire qui l'a engagé. Une telle proposition est à mon sens positive, permettant de créer une administration politique plus solide en soutien personnel aux parlementaires, qu'ils pourraient aussi représenter envers l'extérieur. Cela rétablirait également une plus grande égalité de rémunération, car les parlementaires qui n'engagent pas d'assistants parlementaires peuvent aujourd'hui disposer de l'enveloppe prévue à cet effet à leur guise (art. 3a LMAP). Il serait en revanche important de clarifier dans quelle mesure les Services du Parlement et les assistants parlementaires seraient distingués, afin d'éviter une collusion entre sphère politique et administrative. Un rattachement dans une entité séparée du reste des Services du Parlement paraît alors indispensable.

À mon sens, lier les montants prévus pour l'engagement de personnel à un engagement effectif d'un assistant parlementaire serait utile. Cela encouragerait probablement les parlementaires à utiliser cette opportunité et réduirait les discrédances de rémunération entre parlementaires. Dans l'idée d'un renforcement de l'administration politique, qui paraît essentiel, cette indemnité pour l'engagement de personnel devrait ainsi être nettement augmentée, mais ne plus pouvoir être perçue par les parlementaires s'ils n'engagent personne.

À ce titre, on pourrait également critiquer la contribution actuelle versée aux groupes parlementaires (*Annexe 3*) (art. 10 OMAP) qui rémunère chaque groupe par un montant fixe (144 500 CHF) et une part flexible (26 800 CHF par parlementaire membre du groupe). L'idée d'une part fixe et d'une part flexible est intéressante et présente l'avantage de s'adapter à la taille du groupe, mais le mode actuel de rémunération induit à mon sens des différences trop grandes et injustifiées entre les différents groupes. Le risque est ainsi présent de désavantager les petits groupes parlementaires dont l'influence est déjà limitée et de surreprésenter les grands. Actuellement, le plus grand groupe au Parlement (groupe UDC, 74 membres) touche 2 127 700 CHF et le plus petit (groupe Vert'libéral, 7 membres) 332 100 CHF. Une évolution positive serait selon moi d'augmenter la part fixe de cette contribution et de diminuer la part variable afin d'éviter des différences aussi grandes. Cela dépend bien entendu du rôle que le groupe donne au secrétariat de groupe et celui qu'il attribue aux assistants parlementaires, mais si l'on considère que chaque parlementaire dispose potentiellement d'une administration politique personnelle, la pertinence de la contribution au groupe selon sa taille peut alors être remise en question.

C'est ainsi selon moi l'administration parlementaire et politique qui doivent permettre de préserver l'essence et les avantages du système de milice, mais assurer la crédibilité et la force logistique de l'institution, tant d'un côté politique qu'administratif.

7 Conclusions principales

À la suite de mes constats sur les principes formels ou sous-jacents de la politique suisse et l'analyse de leur portée dans les forces et faiblesses des pouvoirs exécutif et législatif, j'ai pu montrer que les rapports formels inscrits dans la Constitution et dans les lois ne peuvent pas être interprétés comme décrivant totalement la réalité. Il a ainsi été possible de mettre en avant la faiblesse du Parlement relevée par la plupart des études le concernant. L'objectif était ensuite de montrer quelles solutions ont été identifiées et lesquelles ont été adoptées au fil du temps pour pallier ce déséquilibre entre les deux pouvoirs. Je me suis alors demandé si cet ensemble de réformes, en particulier le projet Réforme du Parlement avec l'introduction des commissions thématiques permanentes et la forte augmentation des indemnités des parlementaires, avait occasionné des changements dans les rapports réels entre les deux pouvoirs. Les rapports formels ont, certes, relativement peu changé, mais différents changements internes, externes et internationaux participent de cette modification des sociétés auxquels les institutions doivent s'adapter.

Afin d'analyser ces changements concrets, je me suis basé premièrement sur des données concernant l'activité parlementaire. Ces chiffres montrent une hausse significative du temps que les parlementaires consacrent à leur mandat avec une hausse du nombre de séances (plénières ou de commissions), une hausse du nombre de sessions, mais surtout une hausse du nombre d'interventions parlementaires. Parmi ces interventions, les interventions ayant le plus d'effet et étant contraignantes pour le Conseil fédéral affichent une hausse constante, signifiant un gain de pouvoir du Parlement.

C'est ensuite l'impulsion législative que j'ai étudiée. Si dans les années 1970, l'administration se place loin devant le Parlement concernant les nouveaux projets de loi, la tendance actuelle est celle d'un regain de force du Parlement face à l'administration. Si l'on exclut les influences externes aux autorités fédérales, comme les impulsions internationales (probablement de plus en plus nombreuses) et les impulsions venues du peuple et des cantons, on peut montrer que le Parlement semble petit à petit reprendre une place plus forte comme législateur.

Enfin, il est ressorti des analyses que les Services du Parlement n'ont cessé de gagner en importance en termes de personnel et de taille. Ce constat m'amène à dire que si le Parlement — et ses membres — peut compter sur une administration de plus en plus forte, cela renforce l'institution et la possibilité d'influence de ses membres grâce à l'apport de compétences spécifiques — que le soutien soit administratif ou thématique — et des ressources informationnelles faisant souvent défaut aux législateurs dans le système de milice.

C'est pourquoi je conclus en constatant un regain de force du Parlement fédéral et ainsi une plus grande capacité à jouer son rôle de législateur et exercer sa fonction d'autorité suprême.

7.1 Limites de l'étude

Les résultats présentés dans ce travail sont autant d'indices d'une évolution du rapport entre les pouvoirs législatif et exécutif en Suisse. En revanche, ils ne représentent pas la réalité absolue de ces rapports. Les rapports formels ont pu être présentés à l'aide de la littérature scientifique sur le sujet, et concernant les rapports réels et l'évolution, les études les plus récentes datent de la fin des années 1990, peu après le projet Réforme du parlement et avant la nouvelle Loi sur le Parlement. Les chiffres que j'ai présentés dans ce travail donnent des indices sur les tendances actuelles, mais ils ne sont pas assez précis et demanderaient des moyens plus importants pour permettre une réelle comparaison avec ces études antérieures.

En outre, les indicateurs de l'activité et de l'impulsion législative sont parfois insuffisants, car le nombre d'objets parlementaires ne reflète par exemple pas à lui seul l'influence de l'Assemblée fédérale ni la portée de ces objets. Certaines limites ont déjà été présentées dans ce travail, au fur et à mesure de l'analyse de ces indicateurs, mais il est possible de faire certaines remarques complémentaires d'ordre plus général. Connaître le destin précis de chaque intervention parlementaire, dans quelle mesure celle-ci a initié un acte législatif ou contribué à celui-ci, et si cette contribution est d'importance, requerrait beaucoup plus de temps et de moyens que ceux à disposition pour réaliser ce travail. Il faudrait ainsi au final pouvoir évaluer la part d'actes dont la source est internationale, qui tirent leur origine d'une initiative populaire et encore quelle institution influence précisément quel acte et comment. Il serait ainsi intéressant de pouvoir répliquer l'étude de Sciarini et al. (2002) sur une plus longue période afin d'obtenir des chiffres méthodologiquement plus fiables. Nous avons cependant pu mettre en avant certaines tendances fortes qu'une étude plus précise pourrait confirmer. Finalement, certains actes de même rang peuvent avoir des importances et répercussions plus ou moins grandes et variables, ce qui complexifierait d'autant plus une telle analyse.

Un élément supplémentaire aurait pu être de questionner l'évaluation subjective que font plusieurs acteurs - parlementaires, collaborateurs de l'administration fédérale et des services du Parlement - du rapport entre les pouvoirs. Cela aurait permis une vision plus interne de ces problématiques et la confrontation de différentes conceptions des institutions et de leur avenir. De même, il serait intéressant d'analyser les évolutions au niveau des cantons, afin d'obtenir un panorama plus global de ces questions.

8 Conclusion

«Insgesamt ist [...] eine beträchtliche Spannung zwischen einem auf institutioneller Ebene nach wie vor schwach professionalisierten Milizparlament und einer in den letzten Jahren sukzessive vorangeschrittenen Professionalisierung auf der individuellen Ebene mit Halb- und Vollzeitpolitikern entstanden» (Vatter, 2016, p. 282)

Cette citation résume à mon sens la situation actuelle du Parlement suisse : un Parlement dont l'importance se rapproche à nouveau petit à petit du statut formel que les constituants de 1848 ont voulu lui donner. Les questions autour des rapports entre les différents pouvoirs sont des questions éminemment importantes, car elles déterminent qui participera au processus législatif et qui aura voix au chapitre, de même qu'elles définissent les acteurs pouvant mettre un objet ou un thème à l'agenda politique. Ce sont ainsi des interrogations qui sont au cœur des processus démocratiques et décisionnels suisses. Une administration forte en soutien au Conseil fédéral est certes indispensable, mais son rôle d'expert ne doit pas se substituer au pilotage politique au sein d'institutions élues par la population, au risque d'avoir un pilotage technocratique des politiques publiques. Le renforcement du rôle du Parlement depuis le début des années 2000 participe en ce sens d'un rééquilibrage démocratique des institutions.

Selon moi, les réformes du Parlement entreprises au fil du temps relèvent beaucoup plus d'une sauvegarde du système de milice que d'un passage vers un système professionnel. En reconnaissant d'une part le caractère *de facto* non-milicien — ou semi-professionnel — de l'Assemblée fédérale, on évite de poursuivre des traditions fantômes qui ne peuvent simplement plus exister, de par l'indéniable et inévitable complexité de tout acte législatif. Mais en admettant la nécessité de réformes et en parallèle l'importance de la milice dans la politique suisse, l'objectif est de se diriger vers un système qui combine les meilleurs éléments des deux types d'organisation parlementaire.

D'un côté, une reconnaissance du travail de parlementaire qui amène une légitimité et une influence conséquente à ses membres, qui peuvent ainsi remplir leur mandat plus efficacement, mais d'un autre côté un ancrage dans le monde professionnel qui assure aux parlementaires un lien avec la population et évite une classe politique déconnectée de la réalité.

Comme lien entre ces deux mondes, je soulève l'importance d'une administration parlementaire forte permettant à chaque membre de l'Assemblée fédérale de bénéficier d'un appui logistique et administratif et d'avoir accès aux ressources informationnelles nécessaires à son mandat, mais également d'une administration politique plus forte pour les parlementaires dans le soutien à un travail d'ordre plus politique et idéologique. Cela me paraît nécessaire afin de garder une séparation essentielle entre monde administratif et politique et de préserver les Services du

Parlement d'appropriations politiciennes. L'idée de remettre en question l'organisation actuelle de l'administration politique personnelle me paraît essentielle, car elle est aujourd'hui source d'inégalités tant financières qu'en termes de temps à disposition entre les parlementaires.

Je pense ainsi que le système d'indemnités et de rémunération des parlementaires est arrivé à un niveau satisfaisant, à l'exception des différences importantes de rémunération induites notamment par le système actuel d'engagement d'assistant parlementaire, et donc que le statut semi-professionnel des parlementaires est pertinent. En revanche, l'institution du Parlement doit poursuivre sa professionnalisation, car elle seule peut garantir une sauvegarde du principe de milice et ses avantages au sein de l'Assemblée fédérale. C'est principalement l'administration politique qui doit être renforcée, d'une part quantitativement, mais également en ce qui concerne le statut de ce personnel et la manière dont il est engagé. En ce sens, il est nécessaire de ne pas autoriser les parlementaires à disposer de l'indemnité prévue pour l'engagement de personnel s'ils n'en engagent pas. C'est ainsi que je défends l'idée non pas d'un parlement milicien, ni d'un parlement professionnel, mais une Assemblée fédérale semi-professionnelle : des parlementaires non professionnels à temps partiel, rémunérés sérieusement et fortement dotés en personnel politique, et une institution disposant d'une administration parlementaire forte et totalement professionnelle.

En définitive, les questions que j'ai soulevées durant ce travail me paraissent être d'importance. D'une part, des administrations fortes et équilibrées — dans l'exécutif et le législatif — permettent d'exercer des contre-pouvoirs essentiels dans tout système politique ; d'autre part, la question du pouvoir du Parlement renvoie finalement à la question de la démocratie. Étant donné sa fonction d'organe le plus représentatif de la population, permettre au Parlement de remplir au mieux sa fonction signifie également pour la population de voir ses intérêts mieux représentés et défendus et, ainsi, assure la stabilité du pays.

9 Bibliographie

9.1 Bases légales

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, [RS 0.101](#))

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst, [RS 101](#))

Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD, [RS 131 231](#))

Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (Cst-JU, [RS 131 235](#))

Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale *ou Loi sur le Parlement* (LParl, [RS 171.10](#))

Loi fédérale du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (LMAP, [RS 171.21](#))

Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP, [RS 171 211](#))

9.2 Feuille fédérale (FF), Bulletin officiel (BO) et documents officiels

Arrêté fédéral du 28 septembre 1977 concernant la garantie fédérale de la constitution du futur canton du Jura, [FF 1977 III 266](#).

Budget 2017 de la Confédération assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2018–2020 <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html> (consulté le 25 avril 2017)

Bulletin officiel 2009-2016 (table des matières). <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin> (consulté le 25 avril 2017)

Comptes d'Etat de la Confédération 1976-2006 <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do> (consulté le 25 avril 2017)

Comptes d'Etat de la Confédération 2007-2016 <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html> (consulté le 25 avril 2017)

Initiative parlementaire « Mettre un assistant parlementaire à la disposition des parlementaires » (15 445). Consulté à l'adresse <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150445> (consulté le 2 mai 2017)

Initiative parlementaire (Petitpierre) Réforme du Parlement (90 228). Votation finale CN, séance du 4 octobre 1991 [BO 1991 CN 2038](#)

Initiative parlementaire (Petitpierre). Réforme du Parlement (90 228), séance du 19 juin 1991 [BO 1991 CN 1163](#)

Initiative parlementaire (Rhinow). Réforme du Parlement (90 229), séance du 24 septembre 1990 [BO 1990 CE 653](#)

Initiative parlementaire Réforme du Parlement. Avis du Conseil fédéral du 3 juin 1991, [FF 1991 III 641](#).

Initiative parlementaire Réforme du Parlement. Avis du Conseil fédéral du 3 juin 1991, [FF 1991 III 641](#)

Initiative parlementaire Réforme du Parlement. Rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991, [FF 1991 III 846](#).

Initiative parlementaire Réforme du Parlement. Rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991, [FF 1991 III 846](#)

Initiative parlementaire. Réforme du Parlement (78 233), [BO 1979 CN 382](#)

Initiatives parlementaires (Petitpierre/Rhinow) Réforme du Parlement (90 228/90 229). Votation finale CE, séance du 4 octobre 1991, [BO 1991 CE 922](#)

Rapport final de la commission d'étude des chambres fédérales « Avenir du Parlement » du 29 juin 1978, [FF 1978 II 1017](#).

9.3 Littérature scientifique et rapports

Aubert, J.-F. (1967). « Le rapport des forces entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral de 1848 à nos jours ». *Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 7, 95-106.

Aubert, J.-F. (1991). « Et pourtant il tourne ». In Parlamentsdienste (Éd.), *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération. Miscellanea sull'Assemblea* (p. 477-484). Berne : Paul Haupt.

Aubert, J.-F. (1998). *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998*. Basel : Helbing & Lichtenhahn.

Auer, A. (1984). *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*. Bâle : Helbing & Lichtenhahn.

Beetschen, M., & Rebmann, F. (2016). « Le néocorporatisme suisse en déclin ? Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation (1957–2010) ». *Swiss Political Science Review*, 22(1), 123-144.

Borchert, J. (2003). *Die Professionalisierung der Politik : zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*. Frankfurt am Main : Campus Verlag.

Borner, S., Brunetti, A., & Straubhaar, T. (1990). *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall ?* Zürich : Neue Zürcher Zeitung Libro.

Braun, D. (2009). « Constitutional Change in Switzerland ». *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2),

314-340.

Bühlmann, F., Beetschen, M., David, T., Ginalschi, S., & Mach, A. (2015). « Transformation des élites en Suisse ». *Social Change in Switzerland*, (1). Consulté à l'adresse <http://www.socialchangeswitzerland.ch/?p=375>

Burgos, E., Mazzoleni, O., & Rayner, H. (2010). « Le gouvernement de tous faute de mieux. Institutionnalisation et transformation de la « formule magique » en Suisse (1959-2003) ». *Politix*, (88), 39-61.

Burgos, E., Mazzoleni, O., & Rayner, H. (2011). *La formule magique : conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Bütikofer, S. (2013). « Mythos Milizparlament – vom Amt zum Beruf ». *Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires*, 16(3), 3-11.

Bütikofer, S. (2014). *Das Schweizer Parlament: eine Institution auf dem Pfad der Moderne*. Baden-Baden : Nomos.

Chancellerie fédérale. (2016). *La Confédération en bref*. Consulté à l'adresse https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED6BE88DDE77B98E93C.PDF

Département fédéral des affaires étrangères DFAE. (2012). *Rapport entre le droit interne et le droit international en Suisse*. Berne. Consulté à l'adresse https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Voelkerrecht/Verhaeltnis-von-Voelkerrecht-und-Landesrecht_fr.pdf

Département fédéral des finances DFF, & Conférence des gouvernements cantonaux CdC. (2007). *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*. Berne : Département fédéral des finances DFF et Conférence des gouvernements cantonaux CdC. Consulté à l'adresse http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/NFA_Plattform/brochure_RPT_2007.pdf

Eco'Diagnostic. (2001). *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*. Genève. Consulté à l'adresse <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-entschaedigung-infrastruktur.pdf>

Feld, L. P., Schaltegger, C. A., & Schnellenbach, J. (2005). *On Government Centralization and Fiscal Referendums: A Theoretical Model and Evidence from Switzerland*. Rochester, NY : Social Science Research Network. Consulté à l'adresse <https://papers.ssrn.com/abstract=781884>

Freitag, M. (2014). « Politische Kultur ». In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, & S. Häusermann (Éd.), *Handbuch der Schweizer Politik | Manuel de la politique suisse* (5^e éd., p. 71-94). Zürich : Neue Zürcher Zeitung Libro.

Geiger, W. (1965). « Der Mirage-Konflikt : seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung ». *Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 5,

Germann, R. E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne : Paul Haupt.

Germann, R. E. (2006). « Administration fédérale ». In *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*. Hauterive : Gilles Attinger. Consulté à l'adresse <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10343.php>

Geser, H., Ladner, A., Meuli, U., Steiner, R., & Horber-Papazian, K. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glarus : Rüegger.

Giauque, D. (2013). « L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative ». In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Éd.), *Manuel d'administration publique suisse* (p. 31-45). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Göransson, M. (2008). « Les cabinets ministériels : analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif ». *Working papers CEB*, 8. Consulté à l'adresse <https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/14601/1/rou-0209.pdf>

Gruner, E. (1970). *L'Assemblée fédérale suisse 1920-1968*. Marburg : Francke.

Hablützel, P. (1986). « Regierungsparteiengespräche im schweizerischen Konkordanzsystem ». *Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 26, 273-292.

Hertig, H., & Wey, P. (2008). « Une adaptation autonome du droit suisse au droit communautaire sur les produits ». *La Vie économique. Revue de politique économique*, (10), 10-13.

Ineichen, A. (2015). « Formule magique ». In *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*. Hauterive : Gilles Attinger. Consulté à l'adresse <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10097.php>

Jegher, A. (1999). *Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte*. Bern, Stuttgart, Wien : Paul Haupt.

Kley, A. (2010). « Milice, système de ». In *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*. Hauterive : Gilles Attinger. Consulté à l'adresse <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F43694.php>

Koller, C. (2013). « Administrations cantonales ». In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Éd.), *Manuel d'administration publique suisse* (p. 7-30). Lausanne : Presses polytechniques universitaires romandes.

Kriesi, H. (1998). *Le système politique suisse*. Paris : Économica.

Ladner, A. (2005). « Laymen and Executives in Swiss Local Government ». In R. Berg & N. Rao (Éd.), *Transforming Local Political Leadership* (p. 101-115). Basingstoke UK : Palgrave Macmillan.

Ladner, A. (2013). « État, système politique et accomplissement des tâches ». In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Éd.), *Manuel d'administration publique suisse* (p. 7-30). Lausanne : Presses polytechniques universitaires romandes.

- Lijphart, A. (1968). « Typologies of Democratic Systems ». *Comparative Political Studies*, 1(1), 3-44.
- Lijphart, A. (1969). « Consociational Democracy ». *World Politics*, 21(2), 207-225.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven : Yale University Press.
- Lijphart, A. (1985). « Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories ». *Publius: The Journal of Federalism*, 15(2), 3-15.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2^e éd.). New Haven : Yale University Press.
- Linder, W. (1988). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz: Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6: Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie* (2^e éd.). Bern, Stuttgart, Wien : Paul Haupt.
- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven* (2^e éd.). Bern, Stuttgart, Wien : Paul Haupt.
- Lüthi, R. (1997). *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung: institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*. Bern, Stuttgart, Wien : Paul Haupt.
- Lüthi, R. (2009a). « Die Schweizerische Bundesversammlung : Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? » In J. von Blumenthal & S. Bröchler (Éd.), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?* (p. 171-199). Wiesbaden : Springer Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lüthi, R. (2009b). « Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen ». *LeGes*, 20(3), 363-374.
- Lüthi, R. (2014). « Parlament ». In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, & S. Häusermann (Éd.), *Handbuch der Schweizer Politik Manuel de la politique suisse* (5^e éd., p. 169-192). Zürich : Neue Zürcher Zeitung Libro.
- Mahon, P. (2014). *Droit constitutionnel Volume I: Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure* (3^e éd.). Bâle : Helbing & Lichtenhahn.
- Marquis, J. (2009). *La validité matérielle des initiatives populaires en droit fédéral*. Université de Genève, Genève. Consulté à l'adresse <http://doc.rero.ch/record/20726>
- Mazzoleni, O. (2006). « Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse ». *Politix*, 3(75), 163-184.
- Nay, O. (Éd.). (2014). *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques* (3^e éd.). Paris : Dalloz.
- Neidhart, L. (1970). *Plebiszīt und pluralitäre Demokratie : eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern : Francke.
- Ossipow, W. (1994). « Le système politique suisse ou l'art de la compensation ». In Y.

Papadopoulos (Éd.), *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970-1987*. Lausanne : Editions Réalités Sociales.

Papadopoulos, Y. (1991). *La Suisse: un « Sonderfall » pour la théorie politique?* Lausanne : Institut de science politique.

Papadopoulos, Y. (2000). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris : Editions L'Harmattan.

Papadopoulos, Y. (2003). « Des origines aux transformations de la démocratie de concordance en Suisse ». *Association suisse des professeurs d'université*, 42(4), 17-21.

Péclat, M., & Puddu, S. (2015). « Links of interest of Swiss MPs: a comprehensive dataset ». *IRENE Institute of Economic Research Working paper*, 15(4). Consulté à l'adresse https://www.unine.ch/files/live/sites/irene/files/shared/documents/Publications/Working%20papers/2015/wp15-04_1.pdf

Pilotti, A. (2013). « Le Parlement. L'autorité suprême de la Confédération » délaissée par les historiens ». *Traverse*, 20(1), 173-184.

Pilotti, A. (2017). *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zürich, Genève : Seismo. Consulté à l'adresse https://seismoverlag.ch/site/assets/files/6765/oa_9782883510777.pdf

Poitry, A.-V. (1989). *La fonction d'ordre de l'Etat: analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*. Berne : Lang.

Puddu, S., & Péclat, M. (2015). « Dangerous Liaisons: Interests groups and politicians' votes. A Swiss perspective ». *IRENE Institute of Economic Research Working paper*, 15(9). Consulté à l'adresse http://www.unine.ch/files/live/sites/irene/files/shared/documents/Publications/Working%20papers/2015/wp15-09_1.pdf

Rappard, W. E. (1951). « De la centralisation en Suisse. » *Revue française de science politique*, 1(1), 133-155.

Rayner, H., Thétaz, F., & Voutat, B. (2016). « Les institutions politiques suisses à l'épreuve : le scandale des fiches (1989-1990) ». In M. Mazbouri & F. Valotton (Éd.), *Scandale et Histoire* (p. 81-98). Lausanne : Antipodes.

Rebmann, F., & Mach, A. (2013). « Commissions extra-parlementaires fédérales ». In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Éd.), *Manuel d'administration publique suisse* (p. 161-176). Lausanne : Presses polytechniques universitaires romandes.

Rieder, S., Balthasar, A., & Kissling-Näf, I. (2014). « Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken ». In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, & S. Häusermann (Éd.), *Handbuch der Schweizer Politik | Manuel de la politique suisse* (5^e éd., p. 563-598). Zürich : Neue Zürcher Zeitung Libro.

Riklin, A., & Möckli, S. (1991). « Milizparlament ». In Parlamentsdienste (Éd.), *Das Parla-ment –*

«Oberste Gewalt des Bundes»? *Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft* (p. 145-163). Bern : Paul Haupt.

Riklin, A., & Ochsner, A. (1984). « Parlement ». In U. Klöti (Éd.), *Manuel du système politique de la Suisse. Tome 2: Structures et processus*. Bern : Paul Haupt. Consulté à l'adresse <https://www.cede.ch/de/books/?view=detail&id=101413237>

Schommer, G. (2014). « Die schweizerischen Parteien als Akteure der Referendumsdemokratie ». In H. Scholten & K. Kamps (Éd.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie* (p. 155-164). Wiesbaden : Springer Verlag für Sozialwissenschaften.

Schwab, P. (2013). « Administration parlementaire suisse : partage des responsabilités en matière de gestion du personnel ». Présenté à Séminaire sur le statut du personnel administratif dans les Parlements francophones, Paris : Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF). Consulté à l'adresse <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/discours-philippe-schwab-sg-asgp-paris-2013-09-03.pdf>

Schwarz, D. (2006). *Formation des majorités et des coalitions au Conseil national suisse, 1996-2005. Etude commandée par les Services du Parlement de l'Assemblée fédérale suisse. Résumé*. Berne : Institut für Politikwissenschaft/Université de Berne. Consulté à l'adresse <https://biblio.parlament.ch/e-docs/143562.pdf>

Sciarini, P. (2014a). « Eppure si muove: the changing nature of the Swiss consensus democracy ». *Journal of European Public Policy*, 21(1), 116-132.

Sciarini, P. (2014b). « Processus législatif ». In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, & S. Häusermann (Éd.), *Manuel de la politique suisse* (5^e éd., p. 527-561). Zürich : Neue Zürcher Zeitung Libro.

Sciarini, P., Nicolet, S., & Fischer, A. (2002). « L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999 ». *Swiss Political Science Review*, 8(3/4), 1-34.

Sciarini, P., & Trechsel, A. H. (1996). « Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires ». *Swiss Political Science Review*, 2(2), 1-35.

Sciarini, P., Varone, F., Ferro-Luzzi, G., Cappelletti, F., Garibian, V., & Muller, I. (2017). *Etude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux. Etude mandatée par la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale*. Genève : Département de science politique et relations internationales et Institut de recherche appliquée en économie et gestion (IREG). Consulté à l'adresse <https://biblio.parlament.ch/e-docs/390175.pdf>

Services du Parlement. (2000). « Rétrospective de la législature 1995-1999 ». Consulté à l'adresse https://biblio.parlament.ch/e-docs/137322_1.pdf

Services du Parlement. (2016). « Fiche d'information. Les sessions parlementaires ». Consulté à

l'adresse <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/faktenblatt-sessionen-f.pdf>

Services du Parlement. (2017). « Faktenblatt. Einigungskonferenz ». Consulté à l'adresse <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf>

Stanga, M. (2011). « La milizia è ancora una virtù ? Opinioni ed esperienze di chi si impegna ». In O. Mazzoleni, M. Pacella, A. Pilotti, A. Plata, H. Rayner, M. Stanga, & I. Vanolli, *Fare politica in Ticino. L'impegno nei partiti e nelle istituzioni* (p. 165-190). Bellinzona : Osservatorio della vita politica, Ufficio di statistica.

Szvircevs Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Moehlecke de Baseggio, E., Schneider, O., & Victoria Scurell, J. (2017). *Sicherheit 2017*. Zürich : Center for Security Studies, ETH Zürich; Militärakademie an der ETH Zürich. Consulté à l'adresse <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/SS2017.pdf>

Tauxe, L. (2007). « La concrétisation législative des initiatives populaires fédérales acceptées en votation: un processus aux outputs très incertains ». *Swiss Political Science Review*, 13(3), 433–458.

Ueberwasser, H. (2005). « Collégialité ». In *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*. Hauterive : Gilles Attinger. Consulté à l'adresse <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10093.php>

Varone, F. (2004). « Le parlement dans un régime non parlementaire: le cas de la Suisse ». In O. Costa, E. Kerrouche, & P. Magnette, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?* (p. 257–270). Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles.

Varone, F. (2014). « L'administration fédérale ». In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, & S. Häusermann (Éd.), *Handbuch der Schweizer Politik Manuel de la politique suisse* (5^e éd.). Zürich : Neue Zürcher Zeitung Libro.

Vatter, A. (2008). « Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007 ». *Swiss Political Science Review*, 14(1), 1–47.

Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz* (2^e éd.). Baden-Baden : Nomos.

Wiesli, R. (2003). « Switzerland: The Militia Myth and Incomplete Professionalization ». In J. Borchert & Zeiss, *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*. Oxford : Oxford University Press. Consulté à l'adresse <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199260362.001.0001/acprof-9780199260362-chapter-20>

Z'graggen, H. (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern, Stuttgart, Wien : Paul Haupt.

Z'graggen, H., & Linder, W. (2004). *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich: Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*. Bern : Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Consulté à l'adresse <https://biblio.parlament.ch/e->

9.4 Pages internet

Chancellerie fédérale. « Compétences législatives ».

<https://www.bk.admin.ch/themen/lang/01616/02287/index.html?lang=fr> (consulté le 29 avril 2017)

Chancellerie fédérale. « Initiative populaire fédérale ‹ pour en finir avec les constructions

envahissantes de résidences secondaires › ». <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis345.html> (consulté le 14 mars 2017)

Chancellerie fédérale. « Initiatives populaires déclarées nulles ».

https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_6.html (consulté le 10 avril 2017)

Conseil fédéral. « Commissions à pouvoir décisionnel ».

https://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/gremiumart_2.html (consulté le 29 avril 2017)

Conseil fédéral. « Elections du Conseil fédéral depuis 1848 ».

<https://www.admin.ch/gov/fr/start/conseil-federal/histoire-du-conseil-federal/elections-du-conseil-federal-depuis-1848.html> (consulté le 20 avril 2017)

Office fédéral de la statistique. « Enquête suisse sur le niveau et la structure des salaires 2014.

Communiqué de presse ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/salaires-revenus-cout-travail.assetdetail.39775.html> (consulté le 26 mai 2017)

Parlement suisse. « Sessions antérieures ».

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/sessions/sessions-anterieures> (consulté le 7 mai 2017)

Parlement suisse. Interventions et actes édictés par l'Assemblée fédérale pour la 50e législature et

autres. <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/faits-donnees-chifrees/interventions-actes-edictes-par-assembly-federale> (consulté le 14 avril 2017)

Parlement suisse. « Lexique du Parlement : Interpellation ». <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=116>

(consulté le 14 avril 2017)

Secrétariat d'État aux migrations SEM. « Mise en œuvre de l'article constitutionnel sur

l'immigration ». https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/umsetzung_vb_zuwanderung.html (consulté le 14 mars 2017)

Union suisse des Paysans. « Population, organisations, formation ». [https://www.sbv-](https://www.sbv-usp.ch/fr/statistique/statistiques/population-organisations-formation/)

[usp.ch/fr/statistique/statistiques/population-organisations-formation/](https://www.sbv-usp.ch/fr/statistique/statistiques/population-organisations-formation/) (consulté le 11 avril 2017)

10 Annexes

Annexe 1 : Récapitulation des indemnités versées aux membres de l'Assemblée fédérale (1900-2016)

Année	Indemnité journalière	Indemnité de déplacement	Indemnité de nuitée	Indemnité annuelle	Indemnité de repas	Contribution au titre de prévoyance	Indemnité annuelle présidents Chambres
1900	20	0,20 (par km)					
1905	20	0,15 (par km)					
1918	25	0,30 (par km)					
1920	35	0,50 (par km)					
1923	30	0,50 (par km)					
1929	40	0,50 (par km)					
1934	35	0,40 (par km)					
1936	30	0,40 (par km)					
1942	35	0,40 (par km)					
1944	40	0,40 (par km)					
1948	40	0,50 (par km)					
1950	50	0,50 (par km)					
1957	65	0,50 (par km)					
1964	70	0,50 (par km)	20				
1968	70	0,50 (par km)	30	3 000			3 000
1972	150		40	10 000	40		12 000
1979	150		60	10 000	60		12 000
1981	230		60	15 000	60		18 000
1983	250		70	16 500	70		20 000
1988	250		120	300 007	70	2 500	20 000
1990	300		130	30 000	85	2 500	20 000
1996	300		160	30 000	85	5 587	20 000
2001	400		160	30 000	85	5 933	40 000
2003	400		160	54 000	85	6 077	40 000
2004	400		160	51 000	85	91 168	40 000
2005	400		170	51 000	110	9 116	40 000
2006	400		170	51 000	110	9 548	40 000
2008	425		170	56 750	110	9 548	40 000
2010	425		170	56 750	110	10 023	40 000
2012	440		180	59 000	115	10 023	44 000
2016	440		180	59 000	115	10 152	44 000

Sources : Pilotti (2017, p. 335)

Annexe 2 : Evolution des indemnités totales versées aux parlementaires (1900-2016)

Année	Total	Evolution	Total indexé (2015)
1900	1 200		
1905	1 200	=	
1918	1 500	25 %	7 554
1920	2 100	40 %	9 632
1923	1 800	-14 %	11 290
1929	2 400	33 %	15 296
1934	2 100	-13 %	16 661
1936	1 800	-14 %	14 182
1942	2 100	17 %	11 154
1944	2 400	14 %	11 887
1948	2 400	=	11 034
1950	3 000	25 %	14 121
1957	3 900	30 %	16 353
1964	5 400	39 %	19 471
1968	9 000	67 %	28 120
1972	23 800	164 %	61 590
1979	26 200	10 %	49 338
1981	36 000	37 %	61 172
1983	39 900	11 %	62 361
1988	56 400	41 %	79 555
1990	60 900	8 %	78 980
1996	62 700	3 %	69 067
2001	68 700	10 %	72 837
2003	92 700	35 %	97 037
2004	89 700	-3 %	93 170
2005	91 800	2 %	94 167
2006	91 800	=	93 170
2008	99 050	8 %	97 426
2010	99 050	=	97 239
2012	103 100	4 %	101 646
2016	103 100	=	103 100

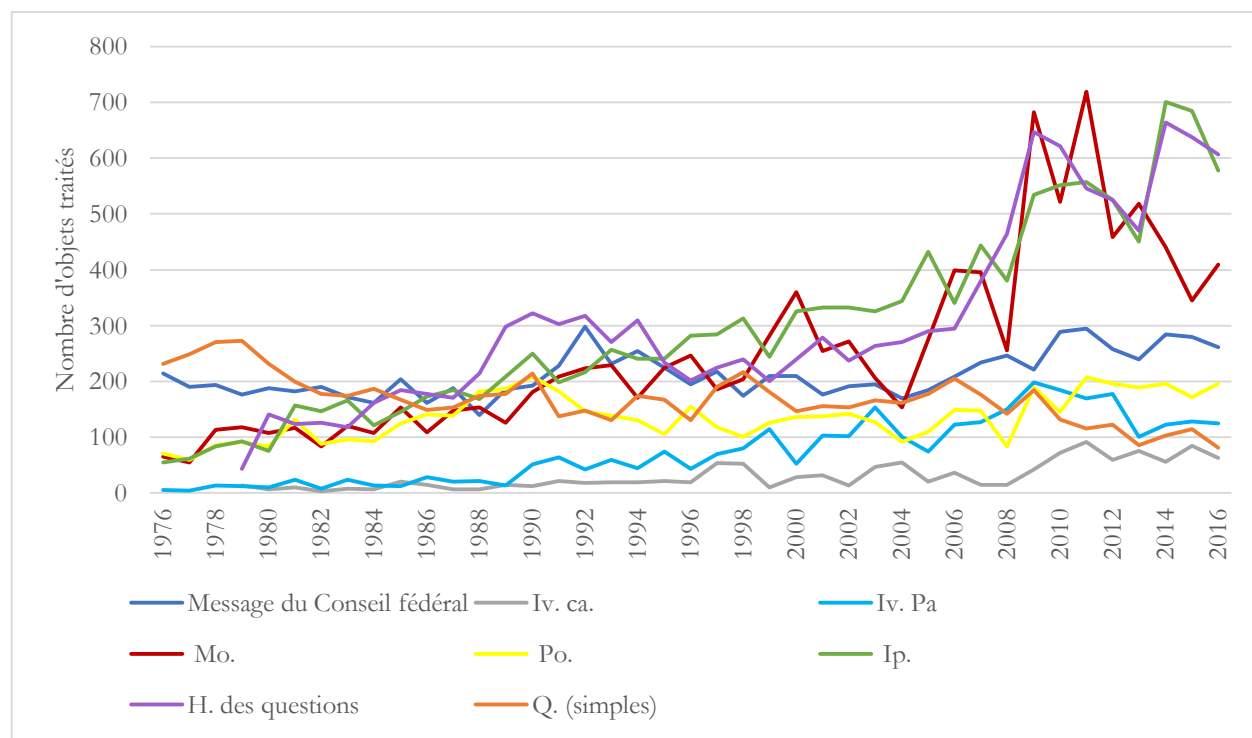
Sources : Pilotti (2017, p. 336-337)

Annexe 3 : Contributions versées aux groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale (1971-2016)

Année	Indemnité de base	Indemnité par élu	Total (minimum pour chaque groupe parlementaire)	Evolution	Total indexé (2015)
1971	5 000	1 000	10 000		27 602
1973	10 000	2 000	20 000	100 %	47 595
1981	15 000	3 000	30 000	50 %	50 977
1988	20 000	3 600	38 000	31 %	53 601
1990	50 000	9 000	95 000	150 %	123 203
1995	58 000	10 500	110 500	16 %	122 670
1999	60 000	11 000	115 000	4 %	124 986
2001	90 000	16 500	172 500	50 %	182 887
2005	92 000	17 000	177 000	2 %	181 564
2008	94 500	17 500	182 000	3 %	179 016
2010	144 500	26 800	278 500	53 %	273 407
2016	144 500	26 800	278 500	=	278 500

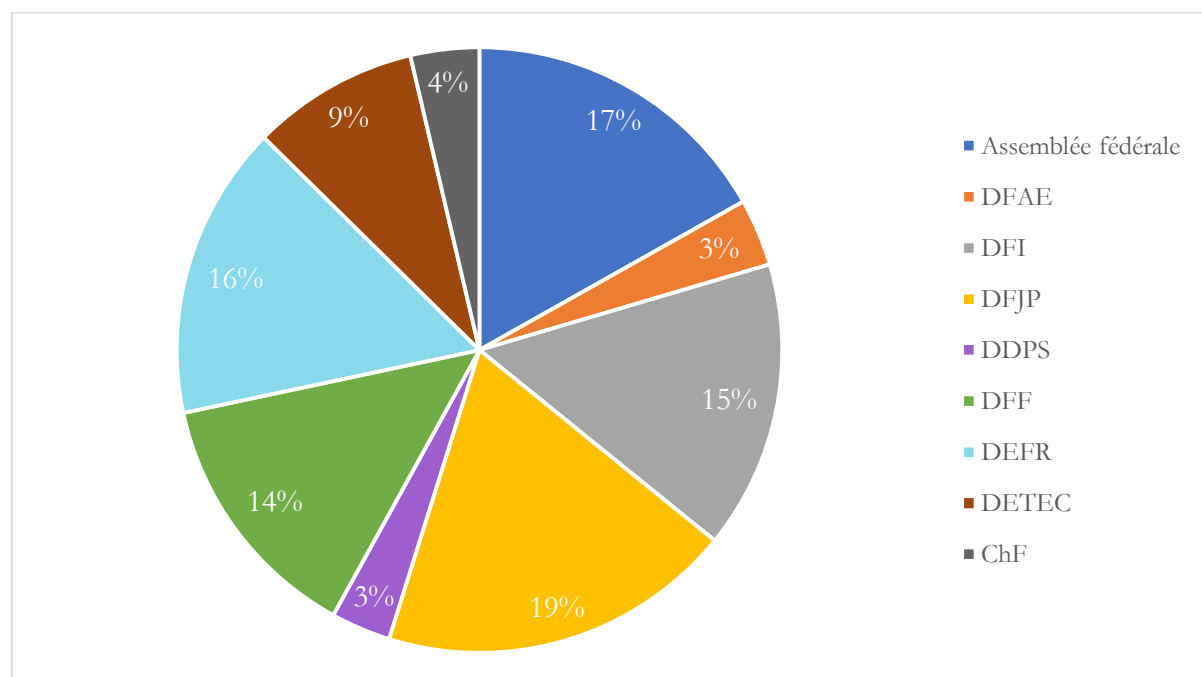
Sources : Pilotti (2017, p. 344)

Annexe 4 : Objets parlementaires traités par l'Assemblée fédérale par type, entre 1976 et 2016



Source : pour 1976 à 2009, *Rétrospectives de la législature 1995-1999* ; pour 2009 à 2016, *table des matières du Bulletin officiel*

Annexe 5 : Lois fédérales selon l'initiateur (42^e-49^e législature)



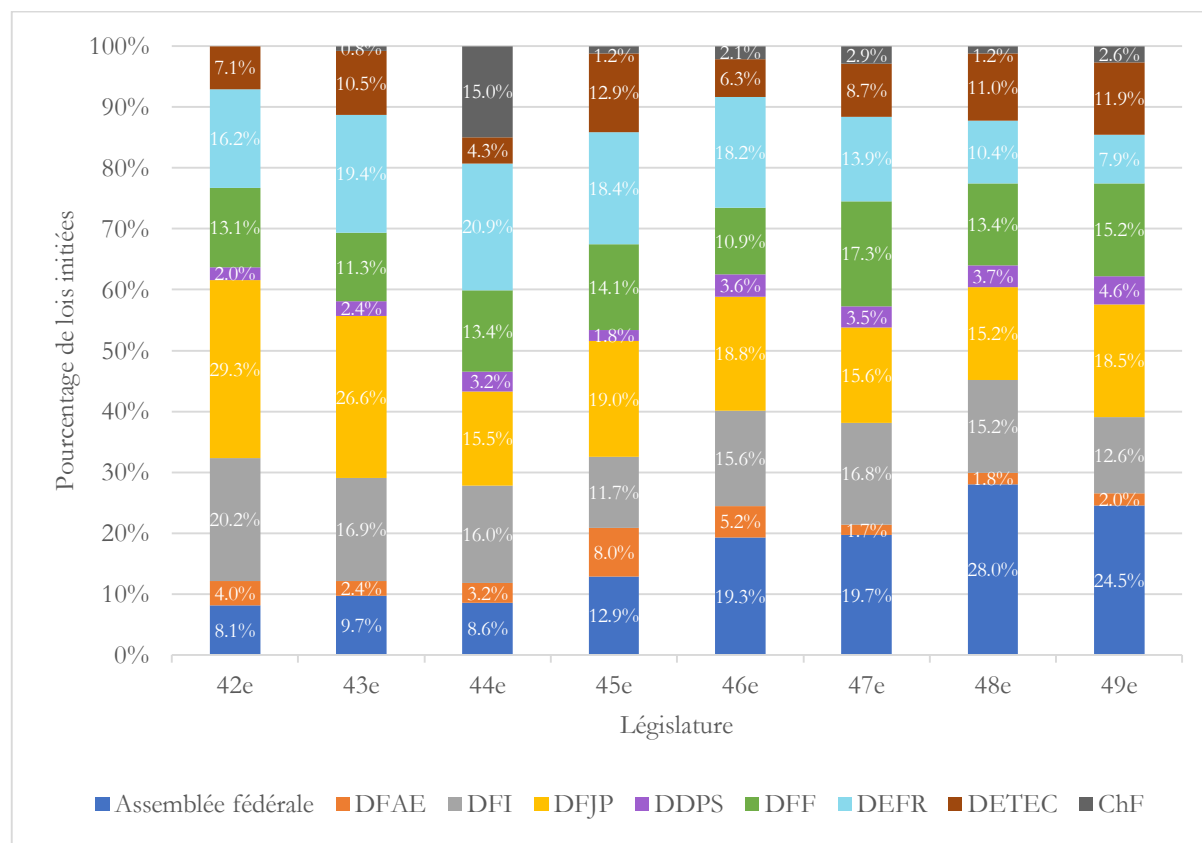
Sources : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Annexe 6 : Actes législatifs de la 45e à la 49e législature

	N	%
Lois fédérales	1253	35 %
Arrêts fédéraux	507	14 %
Arrêts fédéraux simples	1640	46 %
Ordonnances de l'Assemblée fédérale	130	4 %
Total général	3530	100 %

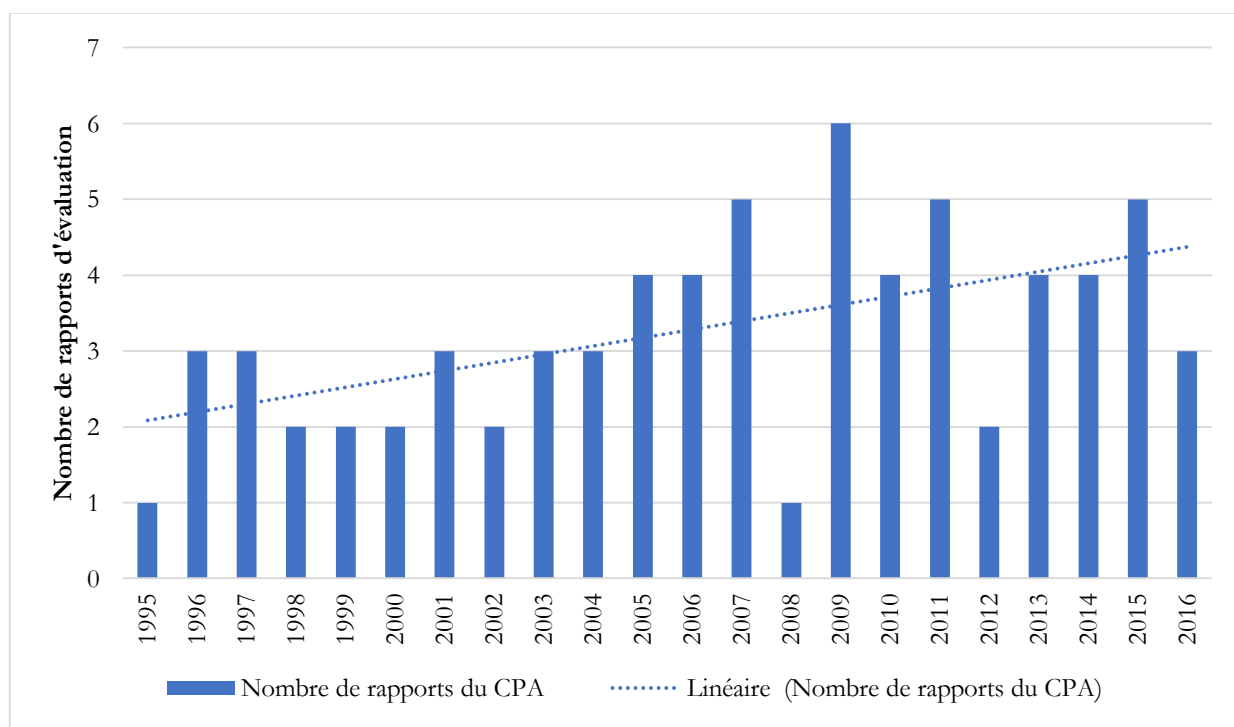
Sources : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Annexe 7 : Lois fédérales selon l'initiateur en %, par législature (42e-49e législature)



Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 27 février 2017)

Annexe 8 : Nombre d'évaluations effectuées par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)



Sources des données : Services du Parlement de l'Assemblée fédérale, Berne (consulté le 4 mai 2017)

L'IDHEAP en un coup d'oeil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.